Services de proximité **à finalité sociale**

Les dossiers de l'**économie sociale**

SAW-B
osbl

Editrice Responsable : Marie-Caroline Collard
Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises
42/6, rue Monceau-Fontaine
6031 Monceau-sur-Sambre
T. : 071 53 28 30 - F. : 071 53 28 31

Coordination : Véronique Huens
Mise en page : Cindy Broutin
Avec le soutien de la Communauté française de Belgique

Ministère de la Communauté française

Prix : 15 euros
2008, n° 01
ISBN 978-2-9600795-0-0

Services de proximité **à finalité sociale**

Les dossiers de l'**économie sociale**

(Table des matières)

1 **Introduction** 6

2 **Les services de proximité : histoire et structures**
Histoire et actualité des services de proximité. Une perspective internationale
de *Jean-Louis Laville* 14
Les services de proximité à finalité sociale belges : structures et dispositifs
de *Véronique Huens* 30
Les services de proximité à finalité sociale en Flandre
de *Tine De Vriendt*. 52

3 **Trois regards analytiques**
Services de proximité à finalité sociale : les usagers
de *Véronique Huens* 62
Travailler dans un service de proximité à finalité sociale
de *Eric Dewaele* et *Véronique Huens* 77
Le financement des services de proximité à finalité sociale
de *Eric Dewaele*. 101

4 **Enjeux européens des services de proximité**
La libéralisation des services : son impact sur les services de proximité
à finalité sociale de *Véronique Huens*. 116
Les services à la personne, approches européennes et nationales
de *Maud Candela*. 129

5 **Pour amorcer le débat** 146

1

(introduction)

Introduction

Depuis quelques années, le concept de « services de proximité » a fait son apparition et s'est imposé pour rassembler un ensemble d'activités très diverses. Crèche, aide aux personnes à domicile, transport social, buanderie sociale, aide ménagère, épicerie sociale, halte garderie, garde à domicile de malades et de personnes âgées, petits travaux de réparation ou de jardinage... Le champ est extrêmement vaste et hétérogène.

Ces services ont tous connu, ces dernières années, une croissance importante et une attention toute particulière des pouvoirs publics. Des recherches, des groupes de travail, des projets pilotes ont été menés. Des mesures de financement ont été mises en place au niveau fédéral et régional. Des objectifs leur ont également été assignés, particulièrement en terme de création d'emplois et d'insertion socioprofessionnelle de personnes fragilisées.

L'économie sociale est largement touchée par ses évolutions puisqu'elle a longtemps été pionnière et prestataire majoritaire de ces services. Si, aujourd'hui, de nombreux acteurs privés et parapublics ont fait leur apparition dans le secteur, les « services de proximité à finalité sociale » occupent encore une place très importante. Les structures se sont diversifiées et professionnalisées. En offrant des réponses adaptées à de réels besoins de société (dont beaucoup ne sont pas pris en charge par l'économie classique), ces services donnent du travail à des milliers de personnes.

Les transformations récentes que le secteur a connues, de même que les défis importants qui l'attendent (avec notamment la libéralisation des services au niveau européen) ont amené SAW-B à se pencher sur cette sphère en constante évolution. Nous pensons qu'il est important de dépasser l'hétérogénéité de ces services pour poser des questions transversales telles que leurs plus-values pour la société, leur relation avec les pouvoirs publics et les problématiques concrètes qu'ils rencontrent au quotidien pour remplir les missions sociales et économiques qu'ils se voient confier.

Afin d'offrir une large perspective et de cibler les grands enjeux auxquels sont confrontés les services de proximité, nous avons demandé à Jean-Louis Laville de rédiger le premier article de cette étude. Il reviendra sur les mutations sociales, culturelles et économiques qui ont accompagné la naissance et la croissance des services de proximité, de même que sur les différentes approches qu'ont proposées les pouvoirs publics pour les encadrer et les soutenir.

Le deuxième article aborde la situation particulière de la Belgique et propose de passer en revue l'ensemble des dispositifs de soutien existants aux services de proximité développés par les autorités fédérales et régionales.

L'article de Tine de Vriendt aborde, quant à lui, la situation actuelle des services de proximité à finalité sociale en Flandre.

Après ce premier chapitre de cadrage, le second permet de rentrer plus directement dans le concret des structures d'économie sociale actives dans les services de proximité. Trois acteurs clefs sont tour à tour questionnés : les usagers des services, les travailleurs et les structures elles-mêmes. Qui sont les usagers des services de proximité ? Comment leurs besoins sont-ils identifiés ? Quelle est l'accessibilité géographique et financière des services de proximité à finalité sociale ? La participation des usagers est-elle réelle ou utopiste ? Voila quelques unes des questions auxquelles tente de répondre le premier article de ce second chapitre.

L'article suivant aborde, lui, le point de vue des travailleurs des services de proximité à finalité sociale par des questions sur la qualité des emplois, les conditions de travail, la participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise ou encore la formation de ces travailleurs.

Enfin, le troisième article questionne le financement des structures de services de proximité à finalité sociale. Ce financement est directement lié à des choix de société et des choix des pouvoirs publics. Souvent insuffisant ou incomplet, le financement reste un réel problème pour de nombreuses structures face aux multiples missions qu'elles se voient confier.

Le troisième chapitre de cette étude est consacré au contexte européen. Maud Candela nous permet d'y comprendre les enjeux communs aux entreprises d'économie sociale de services de proximité des différents pays européens. Il aborde plus particulièrement les dispositifs de soutien existants de ces structures en France et en Italie.

L'article suivant revient quant à lui sur la politique de libéralisation européenne des services et l'impact de cette dernière sur les services de proximités à finalité sociale.

Méthode

Cette étude est le résultat d'un travail de plusieurs mois qui a conduit les chargés de missions de SAW-B à interviewer une dizaine de structures de services de proximité à finalité sociale. Ces structures sont actives dans des domaines très divers : petite enfance, aide-ménagère titres-services, aide aux familles et aux personnes âgées, lutte contre la fracture numérique, petits travaux de bricolage et de jardinage, etc. La taille et l'organisation (finalité, agrément, etc.) de ces structures sont très variables. Nous avons à plusieurs reprises interviewé les travailleurs de ces entreprises, en plus de la personne responsable.

C'est à partir de ces informations récoltées sur le terrain et de nombreuses lectures qu'une grande partie des articles a été rédigée. Ces articles ont ensuite été soumis en octobre 2008 à un groupe de personnes comprenant des responsables de structures de services de proximité à finalité sociale (déjà interviewés ou non) et d'experts du monde académique et du monde syndical. Les articles ont ensuite été retravaillés sur base des commentaires émis au cours de cette rencontre.

Mode d'emploi

Cette étude se veut avant tout un outil au service des entreprises d'économie sociale et de leurs travailleurs. L'objectif est de fournir des pistes de réflexion critique et de débat sur des questions essentielles comme le rapport entre usagers/clients, la qualité du travail et son lien avec la qualité du service, le financement du service (qui paie quoi et pourquoi ?), les conséquences de la libéralisation européenne des services, etc.

Le dernier chapitre propose une série de questions afin de vous permettre d'entamer le débat et de réfléchir à des pistes d'actions concrètes. Tout au long de l'étude, des encadrés illustrent des exemples concrets de services de proximité à finalité sociale ou de situations vécues par celles-ci.

Enfin, l'équipe de SAW-B se met à votre disposition pour vous accompagner dans ces réflexions, mener un débat avec vos travailleurs, réfléchir à des pistes d'actions ou des solutions à trouver face aux difficultés que vous pouvez rencontrer.

Nous vous souhaitons une agréable lecture.

2

(Les services de proximité :

histoire et structures)

Histoire et actualité des services de proximité. Une perspective internationale

Jean-Louis Laville[1]

Historiquement les soins apportés aux enfants, personnes âgées ou malades relèvent d'un travail « entrepris par affection ou par sens des responsabilités envers autrui, sans en attendre de rétribution financière immédiate »[2]. A titre principal, ce travail a été accompli par les femmes et les problèmes de dépendance, dus par exemple à l'âge, étaient supposés relever de leur responsabilité au sein de la sphère privée, ce qui avait pour contrepartie de restreindre leur participation à la sphère publique et leur accès à la citoyenneté[3]. Les « Trente Glorieuses » modifient largement la situation dans ce domaine. Avec la constitution de l'État-providence, ces tâches ne sont plus seulement déléguées aux femmes dans la sphère privée, mais font l'objet d'une reconnaissance lente et progressive favorisée par des initiatives associatives. Définies comme des services sociaux, ces activités de soin à autrui sont en partie externalisées : en faisant l'objet de politiques et financements publics, elles deviennent une responsabilité collective et ne sont plus du ressort de la seule famille.

Mais les services aux personnes, considérés jusque dans les années 1960 comme des services sociaux, changent de statut à partir de la décennie 1970. C'est l'apparition de la thématique des services de proximité. Trois raisons principales expliquent ce glissement.

La première est socio-démographique. Qu'il s'agisse du vieillissement de la population ou de la progression de l'activité féminine, des tendances de fond remettent en cause le mode de vie qui s'était imposé pendant la période

(1) Professeur titulaire de la Chaire relations de service au CNAM et co-fondateur du réseau européen EMES. Auteur de Sociologie des services, Ramonville, Erès, 2005.
(2) Folbre N., De la différence des sexes en économie politique, Des Femmes, Paris, (traduction française), 1997
(3) Pateman C., "The Patriarchal Welfare State" in A. Gutmann (ed), Democracy and the Welfare State, Princeton University Press, 1988

d'après-guerre. Par exemple, en dépit d'inégalités persistantes entre hommes et femmes, l'expansion du travail féminin[4] a bousculé partout en Europe la façon de consommer et de vivre en famille. De même l'augmentation de la proportion des ménages à une personne[5], l'accroissement du nombre de familles monoparentales[6] et la place nouvelle du troisième âge[7] ont des impacts directs en matière de services. Les demandes s'intensifient pour les services de « soins » et se diversifient à travers une nouvelle vague d'externalisation concernant des services exercés au domicile des personnes (ménage, repassage, préparation ou livraison de repas, maintenance, petit entretien, jardinage...).

La deuxième raison est socio-politique. Elle tient à ce qui a été désigné comme « crise de l'État-providence »[8]. Cette « crise » se nourrit d'insatisfactions multiples. Les usagers ne se sentent plus suffisamment impliqués et la standardisation des services est jugée excessive dans les années 1970. Une exigence nouvelle apparaît : celle d'une plus grande « qualité » de vie. Il s'agit, autrement dit et selon une expression de Roustang, de « substituer une politique du mode de vie à une politique du niveau de vie », de prendre en compte les volontés de participation dans les différentes sphères de la vie sociale, de se soucier davantage des rapports entre les sexes et les âges.

La troisième raison est socio-économique. Ces services peuvent être créateurs d'emplois. Avec la montée du chômage, elle va prendre une importance

(4) Si la Suède se situe au premier rang des pays européens avec un taux d'activité féminine de plus de 75 % pour les femmes âgées de 16 à 64 ans, ce taux a atteint, en Europe, une moyenne de 44 % en 1992 contre 22 % en 1960 et 30 % en 1980. En France, ce taux est de 78,7 % en 1998 pour les femmes de 25 à 49 ans.
(5) 24 % en 1991 contre 16 % en 1971 pour la France.
(6) Entre 1981 et 1991, la part de ces familles dans le total des familles ayant des enfants de moins de 15 ans est passée de 9,4 % à 15,4 % en Allemagne, de 8,3 % à 10,3 % en France et de 13,7 % à 19 % au Royaume-Uni (Sauviat C., L'accueil ou la garde d'enfants : des marchés de services façonnés par les contextes nationaux, Suède, États-Unis, France, Paris, 1996).
(7) En Europe, on compte en 1993 19,7 % personnes âgées de plus de 60 ans et 12 millions d'entre elles ont plus de 80 ans (Laville J.L., Gardin L. (dir.), Bilan économique et social d'initiatives locales de développement et d'emploi en Europe, Paris, Crida-Lsci, réalisé pour la Commission des Communautés Européennes, 1997).
(8) Rosanvallon P., La crise de l'Etat-providence, Seuil, Paris, 1981.

grandissante à tel point qu'elle va faire oublier la précédente. En effet, devant l'ampleur des « besoins non satisfaits » et malgré les difficultés d'estimation, de nombreuses études convergent pour reconnaître l'existence d'un gisement potentiel d'emplois dans les services aux personnes. A titre d'illustration, il a été estimé qu'une extension des offres de services à une fraction supplémentaire de 10 % des jeunes enfants au sein de l'Union européenne se traduirait par la création de 415.000 emplois, voire même 625.000 si l'on inclut les emplois annexes[9]. Dans un cadre de sous-emploi structurel, l'intérêt porté à ces services par les pouvoirs publics est dès lors croissant. Le terme « services de proximité » qui se répand dans les années 1980 est d'ailleurs souvent confondu avec les emplois de proximité.

Mais, derrière ce souci de l'emploi, d'autres questions importantes sont soulevées par ces services. Des choix de société sont en jeu.

- faut-il consacrer les moyens que la collectivité publique affecte à des services « de confort », destinés à des clientèles aux revenus élevés suivant le principe selon lequel « la dispersion des revenus favorise l'emploi »[10], ou convient-il de favoriser plutôt des services de « base » largement accessibles ? Dans la première option, les services de proximité peuvent être à la source de nouvelles inégalités, dans la seconde option ils peuvent être un levier pour diminuer les inégalités et renforcer le lien social. Pour simplifier, c'est toute la différence entre la priorité donnée au financement des emplois pour des ménages aisés et celle qui serait accordée à des services collectifs admettant les enfants de familles défavorisées ;

- faut-il considérer ces services qui interfèrent avec la sphère privée des usagers comme des services s'exerçant par nature au domicile des consommateurs ou envisager plusieurs modes de conception et de fonctionnement, y

(9) Moss P. (ed.), Garde d'enfants dans la Communauté Européenne, Réseau européen des modes de garde d'enfants de la Commission européenne, Bruxelles, 1990.
(10) Ce qu'exprime clairement le dossier sur l'emploi du ministère de l'Économie et des Finances remis à la Commission des comptes de la nation en juillet 1991 : « les services aux ménages constituent un très important gisement d'emplois. Mais les effectifs ne peuvent y être multipliés que si les salaires sont suffisamment bas pour maintenir des prix attractifs... Cela signifie une dispersion des revenus importante et croissante comme aux États-Unis ou même au Japon ».

compris ceux qui intègrent l'usager comme véritable partie prenante du service en tant que citoyen ? Une stratégie de « consommation » peut de ce point de vue contraster avec une stratégie qui convertit ces services en une opportunité pour développer de nouvelles formes de participation et d'expression citoyenne liées à la résolution de problèmes de la vie quotidienne ;

- faut-il créer des emplois dans ces services en constituant insensiblement, sous prétexte d'insertion, un second marché du travail composé d'emplois précaires à temps partiel, aux statuts dévalorisés et peu protégés ou admettre que l'avènement d'un secteur économique passe par la reconnaissance d'emplois de droit commun durables et professionnalisés ? C'est l'enjeu, au-delà du volume d'emplois, de leur nature et de leur statut, auquel les syndicalistes sont, à juste titre, tout spécialement sensibles. Sans compter que la plus ou moins grande légitimité des emplois n'est pas sans effet sur la division sexuelle des tâches dans le couple, faisant de ces activités soit des tâches relevant de qualités féminines « naturelles » ou « innées » soit des tâches pouvant faire l'objet d'apprentissages professionnels, et en cela plus valorisées socialement.

Le débat sur l'emploi est donc à inscrire dans une réflexion plus large incluant les thèmes de l'égalité devant les services, du lien social, de la répartition entre espaces privé et public et de la professionnalisation.

Afin de mieux saisir les enjeux sous-jacents au développement des services aux personnes, il importe donc de récapituler le passage des services sociaux aux services de proximité.

Des services sociaux aux services de proximité

L'analyse comparative des régimes d'État-providence permet de situer la mise en place des services sociaux après la seconde guerre mondiale.

A cette période, les services aux personnes ouvrent droit à un financement par des ressources émanant de la redistribution. Ils sont considérés comme s'ins-

crivant dans des politiques sociales alimentées par l'impôt ou les ressources de la sécurité sociale. L'État établit des règles concernant les professions des salariés qui y travaillent et les modalités de prestation de service. A des rapports de travail « fordistes » qui éliminent la participation des employés et gomment la dimension personnalisée des services pour les définir par un ensemble de tâches techniques, s'ajoutent des rapports de consommation « providentialistes ». Les services sont rendus accessibles pour tous mais, en contrepartie, c'est l'Etat – via des experts - qui décide quels sont les besoins auxquels il faut répondre et comment y répondre.

Etats-providence et services sociaux

Les services sociaux se basent sur une double caractéristique : d'une part, les travailleurs et les usagers ne sont pas invités à participer à leur conception mais, d'autre part, ces services font néanmoins l'objet d'une « démarchandisation » puisqu'ils peuvent être accessibles aux individus et aux familles indépendamment de leur participation au marché. Par ailleurs, cette démarchandisation ne se diffuse pas partout de la même façon en Europe. Les divergences entre les pays s'expliquent par les degrés très différents de « défamilialisation », c'est-à-dire de collectivisation des responsabilités originellement liées à la famille[11].

Le régime universaliste des pays scandinaves (Finlande, Suède, etc) implique un recours étendu à l'État comme organisateur du social. Il se traduit dans les services sociaux par une « collectivisation des besoins »[12] privilégiant comme objectifs l'intégration sociale et l'égalité entre les sexes. Les associations, dans ce cadre, ont joué un rôle de pression sociale. En permettant l'expression de revendications, elles ont mobilisé des réseaux afin d'inciter à la création des prestations délivrées par le service public.

(11) Orloff A.S., Gender and the Social Rights of Citizenship : The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States, American Sociological Review, 58, 1993.
(12) Leira A., Models of Motherhood : Welfare State Policy and Scandinavian Experiences of Everyday Practices, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

Dans le régime corporatiste en Allemagne, Autriche, France et Belgique, les associations ont plus été en position de pionnières sur les services en défrichant des demandes sociales émergentes qui ont été ensuite intégrées au service public ou maintenues dans le cadre associatif tout en étant encadrées par l'État. Ce régime corporatiste connaît toutefois deux variantes. L'une, comme en France et en Belgique, est égalitariste. Elle se donne comme priorité l'institutionnalisation d'une offre de services non marchands en dehors de la cellule familiale. Les associations y gardent une place importante de prestataires de services mais sont l'objet d'une régulation tutélaire de la part des pouvoirs publics[13]. L'autre, comme en Allemagne et en Autriche, est d'orientation plus familialiste. Elle laisse moins de place à la régulation tutélaire des services non marchands parce qu'elle veut privilégier l'attribution de moyens financiers aux femmes pour leur permettre d'assumer leur rôle domestique. La régulation tutélaire est encore plus limitée dans le régime libéral d'État-providence caractéristique des États-Unis et vers lequel penche le Royaume-Uni. Les interventions publiques y sont concentrées sur les populations les plus défavorisées et entérinent une vision de la famille décourageant l'activité professionnelle des femmes, notamment par la pénurie de services. Les gouvernements successifs s'attachent à « renforcer la maternité à plein temps afin de restaurer la stabilité familiale »[14]. La faiblesse des services non marchands régulés par les pouvoirs publics est aussi caractéristique du régime dual propre à l'Europe du Sud, dont l'Espagne, l'Italie ou le Portugal témoignent. Polarisé sur les transferts monétaires, ce système délaisse les services et confère des protections aux personnes bien intégrées sur le marché du travail au détriment des groupes enfermés dans la précarité, l'économie souterraine ou informelle : « l'accès aux droits n'y est ni universel, ni inégalitaire mais fonctionne au contraire sur la base de connaissances personnelles, de sélection et de patronage »[15].

(13) La régulation est tutélaire dans la mesure ou l'activité économique est encadrée par la puissance publique afin d'éviter une orientation qui ne justifierait pas d'aide publique (financière, humaine, logistique). La puissance publique y est tutrice, tant des producteurs que sont les associations que des usagers que sont les bénéficiaires

(14) Lewis J., Women in Britain since 1945, Blackwell, Londres, 1992.

(15) Ferrara M., The Southern Model of Welfares in Social Europe, Journal of European Social Policies, Volume 6, n° 1, 1996.

Les modalités contrastées de mise en place des services dans les divers pays européens ne doivent pas occulter que la démarchandisation a constitué le moyen considéré comme le plus approprié pendant les « Trente Glorieuses » pour développer les services sociaux. Elle a permis de dépasser les défauts d'initiatives, au départ, associatives, à savoir le particularisme, lié à la préférence pour certains groupes, le paternalisme, lié à ce que l'aide apportée ne relève pas d'un droit, l'amateurisme et l'absence de continuité liée au bénévolat[16]. Sous l'impulsion d'actions collectives visant à résoudre, au sortir de la guerre, des problèmes sociaux considérés comme importants par ceux qui les révèlent, survient donc un déversement partiel du travail féminin dans la sphère privée vers des services sociaux auxquels les pouvoirs publics attribuent des moyens, tout en édictant des normes les concernant et en les contrôlant. Mais, dès les années 1970, des voix s'élèvent pour mettre en doute la capacité de l'intervention publique à réaliser les objectifs qu'elle s'est fixés. Certains usagers dénoncent les logiques bureaucratiques et centralisatrices des institutions redistributives engendrant inertie, contrôle social et clientélisme. Plus grave encore, l'inadéquation entre structures existantes et situations de vie différenciées expliquerait la survivance de fortes inégalités en dépit de politiques publiques pourtant ouvertement influencées par une éthique de l'égalité.

L'inflexion vers les services de proximité

L'expression « services de proximité » manifeste une volonté, dans la prise en considération des services aux personnes, de préciser la notion de proximité. Lorsqu'on évoque la proximité d'une prestation, on se réfère soit à une proximité inhérente au service, de nature objective ou subjective, soit à une proximité induite par le mode d'organisation.

La proximité est objective lorsqu'elle peut être définie par des critères objectifs d'espace et de temps. La proximité est délimitée géographiquement par

(16) Salamon L.M., The Nonprofit Sector and Government. The American Experience in Theory and Practice in Anheier H., Seibel (eds), The Third Sector Comparative Studies of Nonprofit Organizations, Walter de Gruyter, 1990.

un territoire restreint ou implique une proximité physique entre le prestataire et l'usager. Cet aspect de la proximité semble sous-tendre l'approche de la Commission Européenne (1995), qui insiste sur la notion de territorialité en intitulant son rapport « les initiatives locales de développement et d'emploi ».

Certains services sont caractérisés par une proximité non seulement objective mais aussi subjective. La proximité est subjective lorsque la relation entre le prestataire et l'usager est déterminante pour la qualité du service. Dans certains cas, elle découle - du mode d'organisation du service lui-même ou est renforcée par ce mode. Et, plus particulièrement, par le degré d'implication des usagers dans la conception et dans le fonctionnement du service. Les usagers peuvent participer, soit au fonctionnement du service (lieu d'accueil où les parents se relaient avec des professionnels pour garder les enfants), soit à la conception du service (conseil d'administration, consultation pour le mode d'organisation...), soit encore par l'adhésion aux valeurs défendues et proposées par l'organisme.

Cette proximité dans la prestation de services suppose un contenu en travail important et constitue une limite à leur standardisation, ce qui implique la référence au « gisement potentiel d'emplois » qu'ils peuvent constituer.

A partir du milieu des années 1980, les premières stratégies publiques en matière de services de proximité cherchent à concilier la création d'emplois et la maîtrise des coûts sociaux. Elles s'inspirent d'un constat simple : il existe, d'un côté, un ensemble de besoins non satisfaits et, de l'autre, un nombre important de chômeurs. Il semble alors logique de promouvoir des possibilités d'insertion dans les services répondant à de « nouvelles demandes »[17]. C'est ce qui a été tenté par le recours aux mesures de traitement social du chômage mises en oeuvre pour faire accéder des chômeurs à des emplois transitoires ou occasionnels.

(17) Greffe X., Nouvelles demandes, nouveaux services, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1990.

Cette régulation d'insertion s'est imposée dans des pays intermédiaires ayant adopté des politiques d'emploi plus modestes que dans le régime universaliste et plus importantes que dans le régime libéral. Elle s'est traduite par l'implantation de programmes massifs voulant coupler remise au travail des chômeurs et réponse à de nouvelles demandes. Les pays relevant d'un régime corporatiste s'y sont engagés dès les années 1980, les pays à régime dual plus tardivement.

Il en résulte un amalgame entre insertion et services de proximité[18]. Le dispositif tend à dévaloriser des activités conçues davantage pour les gens à insérer que pour les usagers. Elles deviennent le fondement d'un second marché du travail et n'arrivent pas à jouer un rôle effectif de transition entre le chômage et l'emploi, alors que les postes créés restent temporaires et ne facilitent pas un apprentissage dans la durée[19].

C'est en cela que le traitement social du chômage semble entretenir le malaise associatif. Dans les années 1980, l'État a avoué que, en matière d'insertion, il ne pouvait agir seul. Le rôle des associations a ainsi été reconnu mais il a été lié à leur instrumentalisation au profit de ce traitement social et les associations se sont retrouvées prises dans une mise en oeuvre de ses mesures et de ses programmes.

Puisque le traitement social du chômage a été conçu comme une intervention conjoncturelle, il ne peut, par définition, déboucher sur la création d'emplois stables. L'écart entre les résultats qu'il engendre et l'ampleur du « gisement d'emplois » relevé par de multiples études nationales induit, dans les années 1990, une reformulation des modalités de la régulation publique, s'éloignant de la régulation d'insertion pour se diriger vers la construction d'un marché. L'arrivée des entreprises est privilégiée par les pouvoirs publics comme si elle constituait un principe de développement des services aux personnes.

(18) Eme B., Laville J.L., Création d'emplois et processus d'insertion dans les services de proximité, Crida-Lsci, Cnrs, Paris, 1994.
(19) Eme B., Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion, in Cahiers Internationaux de Sociologie, « Sociologies économiques », Volume CIII, Presses Universitaires de France, Paris, 1998.

Les dynamiques liées aux services de proximité

Depuis les années 1990, c'est le monopole des secteurs associatif et public qui est remis en cause, puisque les services aux personnes s'ouvrent à des entreprises commerciales. Cette marchandisation des services sociaux a partout constitué une rupture par rapport à la « démarchandisation » antérieure. Ce changement de perspective se traduit dans les recherches[20], la plupart étant tournées vers une interrogation sur les conditions de possibilité d'un marché des services de proximité, soit en approfondissant les effets produits par des offres de services qui tentent de constituer un marché, soit en analysant les obstacles à l'externalisation, assimilés à des obstacles rencontrés dans la création d'un nouveau marché.

L'entrée en lice des entreprises

L'argument de la proximité est utilisé par les grandes entreprises pour justifier leur intervention dans le champ. En 1994, le Comité de liaison des services constitué par le patronat français expliquait dans un document que la mise en place d'un marché de services permettrait de garantir la proximité au consommateur. Consommateur qui, selon eux, n'offrait donc pas les associations et structures publiques actives dans le service aux personnes. Pour reprendre les termes qui y sont utilisés, « l'heure est venue de dépasser les querelles idéologiques, en profitant du consensus national qui semble s'instaurer, pour lever les obstacles à l'émergence d'un marché des services à la personne, lesquels correspondent à une forte demande ». Selon cette approche des services de proximité, des mécanismes d'ajustement entre offre et demande, qui prennent en compte les singularités du champ d'activité, restent à concevoir.

Du côté de l'offre, il convient de sortir des « petits boulots« au profit « d'une offre industrielle, seule capable d'apporter l'innovation, la sécurité, la reproductibilité

(20) Bonnet M., Bernard Y., Services de proximité et vie quotidienne, Paris, Presses Universitaires de France, 1998.

et l'homogénéité qui constituent, de l'avis général, les principales attentes à l'égard de la qualité des services à la personne ». Le succès dépend du « professionnalisme du comportement », c'est-à-dire de « compétences comportementales et relationnelles » que les entreprises de services ont su identifier, développer, et qu'elles sont en mesure d'enseigner, en particulier par l'apprentissage.

L'investissement des entreprises dans ce domaine n'est toutefois réalisable que si des réformes concernant la demande sont parallèlement apportées. Le plaidoyer pour une régulation qui devienne concurrentielle prend appui sur une critique de la régulation tutélaire telle qu'elle s'est exercée pendant la période d'expansion. Le service a été « collectivisé », ce qui le rend « anonyme » et « déresponsabilise » le citoyen. Ce système est « inflationniste » puisqu'il « empêche l'instauration d'une relation client-fournisseur » et que « le bénéficiaire n'est pas, exclusivement et directement, le payeur ». Pire, « trop souvent, c'est l'origine du financement qui guide la définition, l'organisation et le contenu du service, et non l'analyse du besoin, c'est trop souvent la même personne morale qui collecte, commandite et réalise, développant ainsi un système pervers ».

L'argumentation amène à réduire la diversité des offres existantes au seul modèle d'un système « collectivisé ». Derrière cette attaque en règle des modes de structuration antérieurement adoptés pour ce champ d'activité, se profile la conviction selon laquelle leur marchandisation constitue aujourd'hui un gage de crédibilité pour les services de proximité. Le secteur marchand peut leur apporter « sa compétence, sa compétitivité et sa capacité d'ingénierie organisationnelle ». Une offre de qualité émanant des entreprises de services est donc de nature à rétablir la confiance qui fait défaut envers le prestataire, une fois que la liberté aura été rendue au consommateur.

La stratégie des grandes entreprises révèle combien la question des services de proximité est devenue importante et sanctionne les faiblesses de l'organisation antérieure de ces services, fondée sur la constitution de quasi-monopoles locaux, avec la régulation tutélaire. Toutefois, dans les pays européens, l'irruption d'une régulation concurrentielle émane moins d'un retrait de l'État, comme aux Etats-Unis, que d'un changement de ses modes

d'intervention : la régulation concurrentielle y est subventionnée puisque des avantages sont consentis aux consommateurs. Contrairement à ce qui avait lieu avec la démarchandisation, une part du financement est attribuée à la demande et non plus à l'offre ; quant aux ressources qui continuent à être dirigées vers l'offre par les pouvoirs publics, elles empruntent moins la forme de subventions que celle de contrats.

Cette régulation concurrentielle ne s'est pas imposée à l'ensemble de l'Europe. Elle a peu concerné les pays à régime universaliste, où les rares tentatives sont étroitement circonscrites, sinon découragées. Dans les pays scandinaves à forte tradition social-démocrate, la possibilité de réaliser des bénéfices financiers dans les services sociaux fait l'objet d'un rejet culturel[21]. L'attachement populaire à des services universalistes et la forte représentation syndicale du personnel des services sociaux confèrent un aspect controversé dans l'opinion publique à toute évolution vers le marché. L'impact de la régulation concurrentielle a également été limité dans un pays à régime dual comme l'Espagne. Finalement, ce mode de régulation s'est diffusé, particulièrement au cours des années 1990, dans les pays à régime corporatiste et libéral. En France et en Allemagne, il s'agit de financer des services additifs à ceux qui continuent de relever d'une régulation tutélaire ou d'une régulation d'insertion. Les résultats sont restés modestes : ainsi, seulement 2% de l'offre totale de l'aide à domicile relève en 2002 des entreprises.

En fait, les pays emblématiques du passage à la régulation concurrentielle sont ceux qui ont hérité d'une conception libérale de l'État-providence, dans laquelle l'intervention publique reste subsidiaire par rapport au mode d'allocation principal des ressources qu'est le marché. Le pays qui est allé le plus loin en Europe dans cette direction est le Royaume-Uni.

(21) Badelt C., « Contracting and institutional choice in Austria », in Kendall J., Perri 6, (eds), The Contract Culture in Public Services : Studies from Britain, Europe and the USA, Avebury, Aldershot, Arena, 1997.

Les constats effectués depuis son avènement peuvent aujourd'hui nourrir une réflexion sur le domaine de validité de la régulation concurrentielle. Dans les pays où elle progresse, son adoption est indéniablement liée à la montée d'une nouvelle demande, émanant en premier lieu des ménages dont les deux personnes travaillent, pour des services facilitant la vie quotidienne et allégeant la charge de l'entretien du domicile (ménage, repassage, jardinage,...). Correspondant à des tâches techniques, ces services ménagers relèvent de l'ordre du matériel. Ils peuvent être prestés en l'absence des usagers. Ils se prêtent donc à une rationalisation « taylorienne » que les grandes entreprises privées sont enclines à pratiquer.

L'offre de services étant suffisante dans le domaine des services ménagers, les consommateurs peuvent décider, si le service ne leur convient plus, de changer de prestataire. La situation est par contre bien différente dans les services de soins, où l'offre est bien inférieure à la demande. Le degré d'intimité avec les familles, l'interaction avec des relations familiales et d'entraide impliquent également des risques particuliers de dépendance psychosociologique rendant, en jouant sur la dimension affective, l'utilisateur captif du service. La faiblesse de certains usagers peut créer une tentation au gonflement des heures qui leur sont vendues. Des relations pathologiques entre prestataire et usager peuvent s'installer[22]. La garantie des droits des usagers passe alors non par un changement de prestataire mais par les opportunités de prise de parole qui leur sont ménagées pour qu'ils participent à la conception et à l'adaptation régulière des services. Pestoff (1998) a montré que ces services aux personnes sont « durables », c'est-à-dire qu'ils supposent une relation dans la durée parce que le changement de prestataire est impossible, coûteux ou douloureux ; face à cette contingence, il souligne que l'atout principal dont peuvent bénéficier les usagers est l'expression de leurs avis dans l'organisation des prestations qui leur sont destinées.

(22) Hochschild A., The Managed Heart, Commercialization of Human Feeling, University of California Press, 1983.

Un foisonnement d'initiatives

L'arrivée des entreprises et la perspective d'un marché des services de proximité ont entraîné des réactions diversifiées de la part des associations déjà présentes sur le champ. Certaines se sont orientées vers une modernisation gestionnaire, synonyme d'adoption des outils des entreprises, comme le marketing[23], alors que d'autres ont cherché à se fixer sur une spécificité dans leur fonctionnement et leur rapport aux usagers.

Dans les pays scandinaves, de nouvelles organisations ont montré une façon d'agir différente de celle des associations traditionnelles. Se détournant d'une approche politique et culturelle hégémonique dans les années 1970, elles ont proposé, dans les années 1980, « de nouvelles formes organisationnelles et des solutions aux problèmes sociaux locaux »[24]. Parmi celles-ci figurent les organisations dites de « promoteurs de projets », au Danemark, constituées à partir de l'implication forte d'une ou plusieurs personnes, et les coopératives dans la garde d'enfants en Suède. Dans ce dernier pays, en 1994, 1.768 structures non municipales de garde étaient en fonctionnement. Elles accueillaient 12 % des enfants bénéficiant de structures d'accueil et, parmi celles-ci, 1.020 étaient des coopératives de parents et 117 des coopératives de travailleurs[25]. La forme coopérative et associative participe, dans ce contexte, autant à un redéploiement des services existants qu'à la création de nouveaux services. La pluralisation des formes d'offre répond avant tout à une visée d'accroissement du rôle des usagers, tels les parents pour l'organisation de l'accueil de leurs enfants, et elle a été admise sous la pression des contraintes financières s'exerçant sur le secteur public.

A l'autre extrême, dans les pays méditerranéens à régime dual, c'est paradoxalement la même forme juridique qui a été sollicitée : le statut coopératif a été utilisé pour proposer des services que le secteur public ne parvient pas à

(23) Dacheux E., Association et communication. Critique du marketing, Paris, Cnrs éditions, 2000.
(24) Klausen K.K., Selle P., The Third Sector in Scandinavia, Voluntas, 7 : 2, 1996.
(25) Pestoff V., Beyond the Market and State - Social entreprises and civil democracy in a welfare society, Ashgate, Aldershot, 1998.

assumer. En Italie, les coopératives sociales se sont imposées sur de nombreux territoires grâce à leur capacité d'endosser des fonctions non remplies précédemment : recrutement de populations exclues du marché du travail et mise en place de services aux personnes. Elles se sont développées rapidement puisque, nées dans les années 1970, elles sont environ 3.000 dès 1996, regroupant près de 100.000 associés, dont environ 75.000 salariés, mobilisent 9.000 bénévoles et rendent des services à plusieurs centaines de milliers de personnes[26]. Les coopératives de services sociaux sont parallèlement apparues en Espagne, surtout dans certaines régions comme la Catalogne, le Pays Basque ou la région de Valence, sous la forme de coopératives de travail associé composées des travailleurs spécialement issus de l'aide à domicile ; certaines d'entre elles ont évolué vers une organisation mixte d'intégration « producteurs-consommateurs »[27].

En Allemagne et en Autriche, les initiatives dans l'action sociale et l'aide à domicile ont été qualifiées d'« auto-assistance », pour traduire la volonté de responsabilisation des personnes âgées dont elles étaient porteuses. Elles ont foisonné pendant la décennie 1980, entre 5.000 et 10.000 groupes pour le seul domaine de la santé. Elles prennent racine dans une critique de la bureaucratisation des services dans le secteur public et dans les grandes organisations de bienfaisance qui regroupent les associations plus anciennes, avec lesquelles elles cohabitent. Ainsi, à Vienne, 65.000 enfants sont accueillis, la moitié dans le service public et la moitié dans des associations à la fois traditionnelles et issues de ces initiatives dite « de base ».

Comme en France, en Belgique ou au Royaume-Uni, il s'agit de « relégitimer » les formes d'offre associative. Dans ces pays, il existait une tradition de coopération entre pouvoirs publics et associations et les innovations ont à leur tour adopté ce statut, sur des bases renouvelées cependant. Selon leurs promoteurs, c'est de leur capacité à garantir une expression des usagers et

(26) Borzaga C., L'évolution récente de la coopération sociale en Italie, Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (Recma), n° 26 (76), 4ème trimestre, 1997.
(27) Sajardo-Moreno A., Économie sociale et services sociaux en Espagne, Revue des études coopératives, mutualistes et associatives (Recma), n° 261 (59), 3ème trimestre, 1996.

à mobiliser des engagements volontaires diversifiés comme à trouver de nouveaux équilibres financiers appropriés dans un contexte moins protégé que dépend l'avenir de l'offre associative de services.

Un certain nombre d'associations et de coopératives, qu'elles soient anciennes et remettent en cause leurs comportements habituels, ou récentes et proposent des approches originales, tentent donc d'ajuster leur organisation en conséquence. D'où la propension à les réunir dans la figure de l'entreprise sociale, symptomatique du renouveau du tiers secteur. Cette notion d'entreprise sociale peut être caractérisée, au-delà de ses finalités sociales et de sa dynamique entrepreneuriale, « par une forte dimension de production de biens et services et une intense participation à la vie de l'entreprise de toutes les parties prenantes - bénévoles, salariés, dirigeants, usagers, représentants d'organismes publics ou privés - »[28].

(28) OCDE, Social enterprises, Ocde, Paris, 1999. Sur l'entreprise sociale, cf. les travaux du réseau européen EMES : www.emes.net

Les services de proximité à finalité sociale belges : structures et dispositifs

Véronique Huens[1]

Dans son article, Jean-Louis Laville évoque trois grandes étapes dans l'histoire des services de proximité en Europe. La première est la naissance dans l'après-guerre des services sociaux d'aide aux personnes et aux familles. La seconde marque l'arrivée, au milieu des années 80, des services de proximité qui cherchent à concilier une réponse à des besoins non couverts et la création d'emplois pour des personnes éloignées du marché du travail. Enfin, la troisième est plus récente et propose l'ouverture des services de proximité à des services prestataires lucratifs et un système de concurrence entre l'ensemble des structures de services de proximité.

Trois étapes de construction de l'offre, trois types de structures et trois types de régulation qui se superposent et cohabitent aujourd'hui. Cet article propose, d'une part, de voir comment ces trois étapes se sont déployées en Belgique et, d'autre part, d'analyser les différents types de structures et de dispositifs auxquels elles ont donné naissance.

Les services de proximité : un concept sans frontières claires

Les services de proximité forment un champ d'activités très variées et peuvent être développés par un ensemble diversifié d'acteurs, marchands ou non marchands, publics, privés lucratifs ou d'économie sociale. Comme l'expliquent Marthe Nyssens et Jean-Louis Laville[2], il n'existe pas aujourd'hui de définition claire des services de proximité qui permette de poser les frontières de ce champ et d'identifier précisément les acteurs qui en font partie. Le concept de « services de proximité » a par contre comme avantage d'identifier deux

(1) Coordinatrice Education Permanente - SAW-B

(2) LAVILLE J.-L. et NYSSENS M., Services de proximité in Dictionnaire de l'autre économie, Desclée de Brouwer, 2005, pp.451-459.

grandes caractéristiques de ces services et d'en comprendre ainsi les enjeux communs. Ces deux caractéristiques sont, d'une part, la proximité et, d'autre part, le caractère collectif des bénéfices générés.

La proximité des services peut être subjective ou objective. Elle est « *objective lorsqu'elle est définie par des critères objectifs de temps et d'espace. Elle peut être délimitée géographiquement par un territoire restreint. Elle comporte une dimension temporelle lorsque le service implique des flux récurrents qui s'inscrivent dans le vécu quotidien, par exemple dans le cas d'un service aux personnes dépendantes. La proximité peut être subjective lorsque la relation entre le prestataire et l'usager est déterminante pour la qualité du service, comme c'est le cas des services aux personnes* »[3]. Cette « relation » entre prestataire et usager implique des enjeux importants. Elle permet, d'une part, la création de nombreux emplois. Elle implique, d'autre part, le fait que ces services, puisque leur réalisation exige du temps, ne peuvent être financés par des gains de productivité. Enfin, cette relation implique une confiance entre le prestataire et l'usager puisque le service s'immisce dans l'intimité de ce dernier.

La deuxième caractéristique des services de proximité repose sur le fait qu'ils sont individuels mais engendrent des effets collectifs. Les services de garde pour enfants ou les services d'aide ménagère produisent par exemple des bénéfices collectifs sous la forme d'un meilleur fonctionnement du marché du travail, en permettant une plus grande disponibilité des parents en situation d'emploi. Cette dernière caractéristique pose la question du financement des services de proximité et de la reconnaissance par les pouvoirs publics des gains collectifs générés par les services de proximité. Nous aborderons l'ensemble de ces questions dans la suite de cette étude.

Avant de retracer l'histoire des services de proximité en Belgique, il nous parait important de mieux préciser ce que nous entendons par l'expression « services de proximité à finalité sociale ». Il s'agit de nous centrer, dans le cadre de cette étude, sur les acteurs de services de proximité qui poursuivent une

(3) LAVILLE J.-L. et NYSSENS M., Services de proximité in Dictionnaire de l'autre économie, Desclée de Brouwer, 2005, pp.451-459.

finalité sociale (grâce à la réalisation de profit financier) et non pas une finalité de profit pour le profit. Dans ce cas, le profit est réinjecté au sein de l'entreprise pour réaliser la finalité sociale choisie (insertion socioprofessionnelle de personnes fragilisées, services à des populations qui n'ont pas accès à des services « classiques » car financièrement, géographiquement ou culturellement inaccessibles, etc). Cela ajoute donc une troisième caractéristique à ces acteurs puisqu'ils doivent combiner la poursuite de leur finalité sociale avec une rentabilité minimum de leur entreprise.

Un bref historique belge

C'est dans l'après-guerre que la Belgique voit apparaître les premiers services de proximité. Le « baby-boom » de l'époque provoque, pour de nombreuses familles, des difficultés à gérer les tâches ménagères lors des accouchements ou en cas de maladie. L'entraide familiale diminue puisque de nombreuses femmes travaillent. L'aide aux familles répond donc à un réel besoin. En 1949[4], l'Etat belge règlemente la reconnaissance et la subvention de ces « Services d'aide aux familles ». Il exige que ces services se constituent sous forme d'ASBL ou sous toute forme légale excluant la poursuite d'un gain matériel. Il leur impose également des barèmes tarifaires, des critères de qualité, des exigences de formation, etc. L'Etat agit donc bien, à cette époque, comme l'expliquent Jean-Louis Laville et Marthe Nyssens[5], comme en « tuteur » pour le consommateur. C'est la régulation tutélaire, toujours d'actualité dans ce secteur.

L'apparition de nouveaux services suivra ensuite les évolutions de notre société. Petit à petit, la prise en charge des personnes âgées ou de personnes dépendantes va se réaliser en dehors du noyau familial. Les services d'aide aux familles s'étendent alors vers les personnes âgées isolées, les personnes handicapées, etc. Ces services restent toutefois confinés dans un cadre limité par l'Etat aux seuls services à finalité sociale et sont très réglementés.

(4) Arrêté du Régent du 1er mars 1949 organisant l'agréation des services d'aide aux familles et l'octroi de subventions à ces services.
(5) Intervention de Marthe Nyssens, professeur à l'UCL, Cerisis et département d'économie lors de la journée d'étude ACRF du 12 septembre 2008.

Suite à l'accroissement du travail des femmes, à l'isolement de plus en plus important des personnes âgées, à l'appauvrissement d'une partie de la population et à la montée du chômage, vont apparaître d'autres types de services de proximité. Dans les années 80 et 90, toute une série de projets vont éclore, menés majoritairement sur une base locale. Ils répondent à ces nouveaux besoins individuels et collectifs et proposent aussi des emplois à des personnes éloignées du monde du travail (via des contrats PRIME, ACS, etc). L'Etat montre un réel intérêt pour ces nouveaux services durant la législature de 2000-2004. Très rapidement, les services de proximité vont être considérés par les pouvoirs publics comme une solution aux problèmes de chômage. Dans l'accord de coopération entre l'Etat fédéral et les Régions, signé le 4 juillet 2000 et relatif à l'économie sociale, les services de proximité sont considérés comme un des trois piliers de l'économie sociale qui devront être soutenus. Comme l'explique Jean-Louis Laville, la relation des pouvoirs publics à ces nouveaux services repose alors sur une « régulation d'insertion ». L'Etat conditionne son soutien financier à la mise à l'emploi de personnes peu qualifiées par les structures de services.

En 2001, un « Fonds d'expérimentation pour les services de proximité » est créé sous l'impulsion de Johan Vandelanotte, alors ministre fédéral de l'Economie sociale. Ce fonds bénéficie des moyens des deux Régions, flamande et wallonne, et de l'Etat fédéral. Il est géré par la Fondation Roi Baudouin, qui organise, en octobre 2001, un premier appel à projets afin de financer des projets pilotes et des études de faisabilité. Ces projets doivent répondre à 4 critères :

- poursuivre comme objectif la création de nouveaux emplois
- favoriser le caractère participatif du service en y impliquant les travailleurs et les usagers
- porter une attention à une accessibilité maximale au service pour les différents types d'usagers
- se développer au maximum via des partenariats

Cent-trois projets furent sélectionnés sur l'ensemble de la Belgique. Chacun d'entre eux a pu compter sur un financement de 9 mois avec une possibilité d'introduire une demande pour prolonger ce soutien. En 2001 et 2002, 2,6 millions d'euros ont été, chaque année, mis à disposition du fonds. En 2002,

certains projets obtiennent une prolongation de leur soutien jusqu'en octobre 2003. Le fonds d'expérimentation achève alors son soutien.

Au delà de l'appel à projet, la Fondation Roi Baudouin avait également reçu comme mission de rassembler les différents acteurs et de rédiger, sur base de leurs expériences, des recommandations à l'attention des acteurs politiques. Suite à ces expériences, deux plateformes d'acteurs ont donc été constituées, l'une en Flandre, l'autre en Wallonie. Plusieurs documents paraîtront : deux livrets de recommandations (rédigés par chacune des deux plateformes) et un rapport d'évaluation. Ces tables rondes organisées par la Fondation Roi Baudouin ont également permis d'identifier des caractéristiques communes à l'ensemble des services de proximité et d'élaborer une définition idéale de ces services, approuvée de tous (voir encadré).

Une définition des services de proximité vus par les acteurs de terrain

« Les services de proximité sont des services, le plus souvent innovants, répondant à des besoins sociaux avérés ou émergents qui, pour des raisons de disponibilité ou d'accessibilité, ne sont pas, ou insuffisamment, rencontrés par les services existants. Ces services s'organisent dans une proximité qui peut être objective, c'est à dire liée à un ancrage sur un espace local, mais aussi subjective, c'est à dire renvoyant à une dimension relationnelle de la prestation. Ces services organisent la participation des travailleurs et des travailleuses et des usagers et usagères et garantissent leur accessibilité financière, culturelle et/ou géographique. En outre, ces services créent des emplois durables et de qualité, accessibles aussi à des personnes exclues du marché du travail, moyennant des mesures spécifiques telles qu'un encadrement particulier et un programme de formation continue ».

Il faut bien noter qu'il s'agit là d'une définition « normative », qui décrit un service de proximité « exemplaire ».

Des besoins sociaux avérés ou émergents. Il s'agit, par exemple, de la garde d'enfants, du transport des personnes à mobilité réduite dans des zones rurales, des petits travaux à domicile (ou à l'extérieur) pour des personnes âgées (courses, jardinage, petits travaux de couture, de nettoyage, etc). Les besoins sociaux sont très nombreux et les changements démographiques – baby boom, vieillissement de la population - et sociologiques – travail des femmes, individualisation, etc. – les amènent sans cesse à évoluer.

Participation des travailleuses et des travailleurs. Elle peut prendre des formes très diverses : de la participation à l'assemblée générale à la prise de parts financières dans l'entreprise, en passant par la mise en place d'organes de consultation.

Participation des usagères et usagers. Tout comme la participation des travailleurs, celle des usagers est multiple. Certains services de proximité se « limitent » à des enquêtes de satisfaction auprès de leurs clients. D'autres ont développé des groupes de paroles. Dans d'autres services, encore, les usagers sont fortement impliqués, au point d'être également en partie prestataires du service. Ils participent alors, selon leurs compétences, à la comptabilité de l'entreprise, à l'entretien des locaux ou du matériel, etc.

Emplois durables et de qualité, accessibles aussi à des personnes exclues du marché du travail. De très nombreux services de proximité poursuivent comme objectif l'insertion socioprofessionnelle de personnes fragilisées. Celles-ci y trouvent soit un emploi stable, à durée indéterminée, soit une passerelle vers un autre emploi dans une entreprise privée classique, publique ou une autre entreprise d'économie sociale (« emploi tremplin »).

Les deux grandes recommandations mises en évidence concernaient, d'une part, le nécessaire financement structurel des services et, d'autre part, le développement d'un cadre légal stable. Dans l'attente des mesures prises par les Régions pour y répondre, la Secrétaire d'Etat Els Van Weert décide, en 2004,

de soutenir à nouveau les projets reconnus pour une période de 9 mois. Une partie des projets pilotes rejoindront par ailleurs, en 2003 ou 2004, le dispositif titres-services qui connaît alors un énorme succès. Ce système marque l'introduction du service privé lucratif dans le champ des services de proximité. C'est le début d'une « régulation de quasi-marché »[6]. Avec les titres-services, l'Etat belge solvabilise (subventionne) la demande et non plus l'offre (puisque c'est le consommateur qui reçoit un chèque titre-services qui lui permet d'avoir recours au service à un prix bien inférieur à celui du prix réel). Il met par ailleurs les prestataires de services en concurrence et développe ainsi ce que Marthe Nyssens[7] appelle « un marché subventionné ».

Depuis 2004, les trois Régions ont développé des dispositifs qui visent à répondre aux exigences émises par les groupes de travail de la Fondation Roi Baudouin. Il s'agit, en Flandre, des « Lokale DienstenEconomie »[8] et, en Wallonie, des Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale, ou IDESS. A Bruxelles, deux dispositifs de soutien à l'économie sociale ont vu le jour ces dernières années : les Entreprises d'insertion (qui existent également en Région wallonne) et les Initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE). Elles ne visent pas spécifiquement les services de proximité mais ont permis à ces derniers de trouver un soutien financier nécessaire (bien que rarement suffisant).

(6) Henry A., S. Nassaut, J. Defourny et M. Nyssens, 2008 (sous presse) Titres-Services : Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires, revue belge de sécurité sociale. Le quasi-marché des titres-services combine à la fois des caractéristiques purement marchandes (ouvert à tout type de prestataire, etc) et une intervention publique importante.
(7) Intervention de Marthe Nyssens, professeur à l'UCL, Cerisis et département d'économie lors de la journée d'étude ACRF du 12 septembre 2008.
(8) Voir à ce sujet l'article de Tine De Vriendt, chargée de projets de la Coupole des Lokale Diensteneconomie page 52.

Les différents dispositifs de soutien aux services de proximité à finalité sociale[9]

La description qui précède le démontre, les structures qui offrent des services de proximité à finalité sociale sont nombreuses et leurs missions sont diverses : aide aux familles, insertion de personnes fragilisées, offre de services pour répondre à des besoins non rencontrés, etc. Les dispositifs développés par l'Etat fédéral et les Régions pour soutenir leurs missions sont également multiples et peuvent être combinés au sein d'une même structure. Un service d'aide aux familles peut offrir des services d'aide-ménagère par le biais des titres-services, une entreprise d'insertion peut développer un service IDESS, etc. Certaines structures ne bénéficient toutefois d'aucun agrément ou financement spécifique.

En termes de statut juridique, la diversité semble à nouveau de mise. Les structures de services de proximité à finalité sociale sont pour beaucoup des ASBL ou des coopératives à finalité sociale.

Pour mieux comprendre la complexité de ce paysage, il importe de passer en revue l'ensemble des mesures de soutien dont peuvent bénéficier les structures qui offrent des services de proximité. Nous commencerons par les soutiens dans le cadre des services d'aide aux familles et aux personnes âgées. Nous aborderons ensuite l'ensemble des mesures dont peuvent bénéficier les structures qui poursuivent une mission d'insertion socioprofessionnelle de personnes peu qualifiées. Enfin, nous expliciterons le dispositif du titre-services.

(9) Nous entendons par « services de proximité à finalité sociale » les services de proximité fournis par des entreprises d'économie sociale. En sont donc exclus les services prestés par des entreprises privées à but lucratif et par des organismes publics.

Les services d'aide aux familles et aux personnes âgées

Le Gouvernement wallon reconnaît et subventionne les services d'aide aux familles et aux personnes âgées exerçant des activités d'aide à la vie quotidienne et/ou de garde à domicile[10]. A Bruxelles, c'est la Commission communautaire française (COCOF) qui agrée et subventionne ces services[11]. Ceux-ci sont prestés, soit par des organismes publics (CPAS, intercommunales, etc.), soit, dans le cadre qui concerne l'économie sociale, par des ASBL ou des fondations privées. Ces ASBL ont souvent été les toutes premières à offrir des services de proximité dans un cadre d'économie sociale. Certaines exercent leurs activités depuis la fin des années '40. Les conditions d'agrément et de subventionnement ont largement évolué depuis. Nous ne nous attarderons toutefois pas sur ces évolutions et ne détaillerons ici que les mesures de soutien dans leur version actuelle. Ces mesures sont relativement similaires d'une région à l'autre. C'est pourquoi nous n'aborderons ici que la mesure de soutien aux services wallons d'aides aux familles et aux personnes âgées.

Comme mentionné dans le décret du 6 décembre 2007 relatif à ces services[12], ceux-ci « *interviennent à domicile afin de favoriser le maintien et le retour à domicile, l'accompagnement et l'aide à la vie quotidienne des personnes isolées, âgées, handicapées, malades et des familles en difficulté, en concertation avec l'environnement familial et de proximité, et ont notamment pour objectif de stimuler la personne aidée afin de maintenir au maximum son autonomie* ».

Le(la) garde à domicile a, quant à lui(elle), pour mission « *d'accompagner le bénéficiaire qui a besoin de la présence continue d'une personne et qui, pour des raisons de santé ou de handicap, ne peut se déplacer seul hors de son domicile.* » Il s'agit d'offrir une présence active, le jour et/ou la nuit.

(10) Décret du 6 décembre 2007 relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées et Arrêté du Gouvernement wallon du 26 juin 2008 modifiant l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 16 décembre 1988 réglant l'agrément des services d'aide aux familles et aux personnes âgées et l'octroi de subventions à ces services.
(11) Décret du 27 mai 1999 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services d'aide à domicile.
(12) Décret du 6 décembre 2007 relatif aux services d'aide aux familles et aux personnes âgées

L'aide à la vie quotidienne peut être étendue aux aidants proches du bénéficiaire. Elle consiste alors en une guidance, une information et un soutien des aidants en matière d'hygiène sanitaire, de maniement, de rôle éducatif et de tâches au bénéfice de la personne aidée.

Prioritairement, les aides doivent être accordées à ceux qui en ont le plus besoin et sont les moins favorisés sur le plan financier.

Pour être agréé et financé, le service doit répondre à une série de critères bien précis. En plus du respect des missions décrites ci-dessus, le service doit employer à temps plein et de façon permanente au moins trois aides familiales/aides seniors[13]. Toutes les aides familiales et aides seniors doivent avoir suivi une formation reconnue par la Région wallonne. Le service doit occuper dans les liens d'un contrat de travail un assistant social, un infirmier gradué social, un infirmier gradué spécialisé en santé communautaire ou en santé publique et un employé administratif. Enfin, le service doit disposer d'un accueil téléphonique assuré au moins cinq jours sur sept, huit heures par jour au minimum[14].

En ce qui concerne les services d'aide à la vie quotidienne, le tarif demandé aux bénéficiaires est calculé selon des barèmes établis par le Gouvernement wallon. La contribution varie de 0,87 à 7,81 euros par heure en fonction des ressources et des charges de famille du bénéficiaire. Le tarif peut par contre être fixé librement par le service en matière de garde à domicile.

Par ailleurs, le bénéficiaire de l'aide à la vie quotidienne ne peut faire appel aux services agréés pour plus de 200 heures par trimestre. Des dérogations existent toutefois.

(13) A Bruxelles, le décret du 27 mai 1999 stipule que le service doit, pour être reconnu et agréé, employer à temps plein et de façon permanente au moins cinq aides familiaux ou aides séniors titulaires de diplôme ou de qualification défini par le Collège de la COCOF.
(14) Cette plage horaire peut être de quatre heures par jour au minimum dans les services occupant moins de six aides familiales. Cette obligation n'est pas reprise pour les services bruxellois.

Une fois agréé, le service se voit reconnaître un nombre maximal annuel d'heures subventionnées d'activités d'aide à la vie quotidienne, dénommé « contingent ». Il reçoit pour ces heures[15] un montant forfaitaire de 19,7321 euros par heure prestée, à titre d'intervention dans les charges salariales, un montant forfaitaire supplémentaire de 2,1755 euros par prestation accordé à titre d'intervention dans les frais administratifs ; un montant forfaitaire supplémentaire de 0,9438 euro accordé à titre d'intervention dans les frais salariaux des assistants sociaux ou des infirmiers gradués sociaux, par heure prestée par les aides familiales ou seniors ; un montant forfaitaire supplémentaire de 6,2067 euros par heure prestée les samedis, les dimanches, les jours fériés ou entre 6 heures et 8 heures et entre 18 heures et 21 heures 30. Le nombre d'heures dites « inconfortables » ne peut dépasser 4 % des contingents.

Actuellement, 91 structures sont reconnues et agréées en Région wallonne. Parmi elles, 37 sont des ASBL. Les autres sont des services portés par des CPAS.

Les entreprises avec une mission d'insertion socioprofessionnelle

Non contents d'offrir une réponse à un besoin non rencontré, de nombreux acteurs de services de proximité à finalité sociale ont aussi pour objectif de remettre à l'emploi des personnes fortement fragilisées. Le service de proximité est donc à la fois une fin en soi et un moyen de réinsertion socioprofessionnelle pour les travailleurs.

En Wallonie, un dispositif existe depuis de nombreuses années pour soutenir cette mission. Il s'agit de l'agrément « Entreprises d'insertion ». Plus récemment, la Région wallonne a également développé la reconnaissance des IDESS (Initiatives de développement de l'emploi dans les services de proximité à finalité sociale), agrément qui finance et soutient la mise à l'emploi de personnes fragilisées dans les secteurs du petit bricolage, petit jardinage, buanderie, épicerie et taxi social. A Bruxelles, deux agréments permettent de soutenir les

(15) Les montants des subventions accordées mentionnées ici sont celles réservées aux services relevant du secteur privé. Ces montants sont différents pour les services publics.

missions d'insertion socioprofessionelle des services de proximité à finalité sociaux : ceux d'« Entreprise d'insertion » et d'« Initiatives locales de développement de l'emploi ».

Les Initiative de développement de l'emploi dans les services de proximité à finalité sociale (IDESS)

L'agrément IDESS est récent puisqu'il a été institué par le décret du 14 décembre 2006. Les premières structures n'ont vu le jour qu'à la fin de l'année 2007. Cet agrément est accessible aux ASBL, aux sociétés à finalité sociale (souvent également reconnues et financées comme « entreprises d'insertion ») et aux CPAS. Les activités que ces structures peuvent exercer dans le cadre de cet agrément sont des petits travaux d'entretien, la réparation et l'aménagement de l'habitat, l'entretien des espaces verts, le transport social, la buanderie sociale, les magasins sociaux et le nettoyage de locaux des « petites ASBL ». L'objectif de la Région wallonne, à travers ce dispositif, est, d'une part, de soutenir la création d'emplois et, d'autre part, de renforcer la cohésion sociale en rencontrant des besoins non rencontrés, car trop peu rentables pour le secteur privé lucratif.

Le décret distingue deux types de publics cibles pour les IDESS : les personnes dites « précarisées »[16] et celles dites « non précarisées ». Les ASBL et les CPAS peuvent offrir tous les services mentionnés ci-dessus (à l'exception du nettoyage de locaux pour petites ASBL) mais 80% de leurs bénéficiaires doivent être des personnes précarisées. Les sociétés à finalité sociale (SFS), quant à elles, n'ont pas la possibilité de proposer de services de buanderie ou d'épicerie sociale. Elles peuvent par contre répondre aux demandes des deux types de publics cibles et effectuer des prestations de nettoyage de locaux de petites ASBL. Des tarifs maximum ont été imposés aux structures agréées. Ils diffèrent en fonction du type de public et varient de 8,47 euros à 12,10 euros par heure.

(16) à savoir qu'elles bénéficient du revenu d'intégration sociale ou de l'intervention majorée, qu'elles sont prises en charge par le CPAS, qu'elles sont visées par la loi relative au règlement collectif des dettes ou que leur revenu n'est pas supérieur à 16.682 ¤, augmenté de 2335 ¤ par personne à charge.

La mise en place du décret a été marquée par de nombreux débats. Le principal portait sur le type d'activités que pouvaient réaliser les structures agréées. Etant donnés les tarifs avantageux qu'elles proposent, ces structures auraient pu facilement représenter, aux yeux des organisations patronales de la construction ou du jardinage, un risque de concurrence déloyale vis-à-vis d'entreprises classiques déjà actives dans les secteurs concernés (entretien de jardin, etc.). Cette crainte a poussé syndicats et organisations patronales « classiques » à exiger que les activités des IDESS soient assorties de très nombreuses conditions de volume de travail, principalement pour les services offerts à Monsieur et Madame tout le monde. Les SFS ne peuvent, par exemple, prester, pour ce type de public, des travaux d'entretien et d'aménagement de l'habitat pendant plus de 4 heures par semaine 10 fois par an. L'aménagement des espaces verts leur est limité à 300m² pour la tonte des jardins, à 40m pour les haies, à 75m² pour le désherbage, à 150m² pour le bêchage, etc.

Ces règles posent de réels problèmes aux entreprises agréées car elles sont extrêmement contraignantes. Elles les obligent à refuser de nombreuses demandes, qui vont au-delà des limites imposées mais ne sont pas non plus rencontrées par les entreprises à but lucratif, car trop peu rentables. De plus, elles forcent les entreprises d'économie sociale à jongler avec des comptabilités très complexes et à mettre en place des suivis administratifs draconiens qui exigent du temps et beaucoup de moyens humains, donc financiers. Elles mettent clairement la rentabilité financière de ces entreprises en péril. Enfin, elles positionnent de cette manière l'économie sociale comme une économie destinée uniquement à des personnes précarisées et à des petits boulots.

Aujourd'hui, sur les 51 structures agréées, 31 sont des CPAS (soit 61%), 10 des ASBL et 10 des SFS. On peut dès lors clairement se poser la question de la place des CPAS dans ce dispositif d'« économie sociale » d'une part et du motif de leur prédominance dans le système d'autre part. A cette deuxième question, il semble que le dispositif, tel que prévu aujourd'hui, ne permet pas aux structures d'atteindre une rentabilité suffisante, ou du moins très difficilement, à moins d'être largement épaulées par une structure existante (entreprise financée comme « entreprise d'insertion » et active dans les titres-services par exemple, etc). IDESS vient par contre en renfort des missions que remplissaient déjà les CPAS, qui y trouvent dès lors un soutien financier, insuffisant pour couvrir l'ensemble des frais, mais toutefois

bienvenu. Quelques structures, anciens projets pilotes, ont également trouvé dans ce dispositif une réelle aide à leur fonctionnement, même si elles ont parfois dû transformer leurs organisations du travail de fond en comble pour répondre aux prescrits du décret. Il s'agit toutefois de services qui étaient déjà financièrement viables puisqu'ils s'appuient sur une plus grosse structure et sur la logistique et les financements de cette dernière. Un des objectifs poursuivis par IDESS, qui consistait à donner un cadre aux projets pilotes existants, est donc loin d'être rencontré.

Les initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE).

La reconnaissance par le Gouvernement de la Région bruxelloise des Initiatives locales de développement de l'emploi est relativement récente. Les premières structures « ILDE » ont été agréées fin 2005. Cet agrément vise à financer des structures qui poursuivent comme objectif social l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi difficiles à placer par la prestation de services ou la production de biens, à destination des habitants, des collectivités, des entreprises. Les ILDE doivent obligatoirement prendre la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) ou d'une association de CPAS. Au 1er janvier 2008, 45 structures étaient agréées comme ILDE par la Région Bruxelloise.

Les ILDE s'adressent à des personnes peu qualifiées et/ou éloignées du marché du travail (période longue de chômage, etc). Pour être reconnue comme ILDE, une ASBL bruxelloise doit occuper, en moyenne annuelle, 60% de l'effectif total du personnel d'exécution, en tant que travailleurs du public cible, avec un minimum d'un équivalent temps plein, et engager les travailleurs du public cible dans les liens d'un contrat de travail.

L'ILDE se voit, une fois agréée, octroyer différentes aides dans la limite des crédits disponibles[18]. La première est une subvention qui doit leur permettre de

(18) Et la limite des crédits disponibles pose réellement problème à Bruxelles puisque chaque année les critères de financement sont débattus au sein de l'organe consultatif de l'économie sociale bruxelloise, la plate-forme de l'économie sociale. Ce sous-financement génère évidement une grande insécurité financière.

couvrir leurs frais de fonctionnement et les tâches d'accompagnement social du public cible. Cette subvention est au minimum de 15.000 euros et est complétée à partir du 5ème travailleur par une subvention annuelle complémentaire de 7.500 euros par tranche de 4 travailleurs. Les ILDE reçoivent également une subvention d'encadrement, octroyée pendant une période de 4 ans, à dater du mois d'engagement du membre du personnel d'encadrement. Cette subvention est au minimum de 31.000 euros et est complétée à partir du 5ème travailleur par une subvention annuelle complémentaire de 15.500 euros par tranche de 4 travailleurs. Les ILDE bénéficient souvent d'aides à l'emploi régionales (ACS pour Agent contractuel subventionné) pour financer les coûts salariaux du personnel d'encadrement. Elles peuvent enfin bénéficier d'aide à l'emploi de type PTP et article 60§7.

Les ILDE peuvent effectuer tout type de services et ne sont pas limitées dans les tarifs qu'elles proposent. Toutes les ILDE ne sont pas actives dans des services de proximité mais plusieurs d'entre elles offrent des services d'aide-ménagère (via le dispositif titres-services), des services d'aide à domicile (garde malade, courses, etc), des petits travaux de réparation auprès de particuliers, une épicerie sociale, des services de coiffure et soins esthétiques pour des personnes précarisées, etc.

Comme le mentionne la Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle (FeBISP), suite à une enquête réalisée fin 2006, « *les ILDE, actuellement, favorisent surtout l'emploi tremplin et créent plus de postes de travail que d'emplois stables à proprement parler. C'est certainement dû au jeune âge de ces organisations et au cadre d'agrément lui-même. La création d'emplois durables (contrats à durée indéterminée) est cependant une réalité quand l'organisation est active sur un marché solvable, ou rendu solvable par les pouvoirs publics, comme, par exemple, dans le cas des titres-services* »[19].

La question du financement des ILDE et des missions qui leur sont confiées a été dès l'origine au cœur des débats. Les moyens mis à disposition par la

(19) L'Insertion n°69 (du 15 novembre 2006 au 15 janvier 2007), « Economie sociale d'insertion : photographie d'un secteur tout neuf ».

Région bruxelloises sont en effet, encore aujourd'hui, insuffisants par rapport au nombre d'ILDE et d'EI agréées. En 2007, le budget n'a permis de couvrir que 60% des moyens dont auraient dû pouvoir bénéficier les ILDE et les EI. Ce sous-financement a des effets directs sur la formation des travailleurs, la rentabilité et la survie des structures, etc.

L'agrément « entreprises d'insertion » (EI) wallonnes et bruxelloises

C'est en 1998 que les EI wallonnes obtiennent une reconnaissance légale, en 1999 pour les EI bruxelloises. Depuis l'arrivée du dispositif titres-services, leur nombre a plus que triplé puisque que de très nombreuses EI sont nées pour répondre à la demande d'aide-ménagère auprès des particuliers en leur permettant l'utilisation de ce dispositif. En juin 2008, 135 entreprises étaient reconnues comme EI par la Région wallonne et 9 par la Région de Bruxelles Capitale. Toutes ne sont évidemment pas actives dans les services de proximité, ni l'aide-ménagère titres-services.

Les Entreprises d'insertion ont comme finalité « *l'insertion sociale et professionnelle de personnes peu qualifiées et de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer, par le biais d'une activité productrice de biens et de services en Région wallonne* »[20]. Toutes les EI wallonnes doivent obligatoirement adopter le statut de « Société à finalité sociale » (SFS), ce qui leur impose, entre autres contraintes, que le service rendu aux membres et/ou à la collectivité prime sur les résultats financiers. A Bruxelles, le choix du statut (SA, SPRL, SCRL, ...) est laissé à l'appréciation de l'entrepreneur.

En Wallonie, les Entreprises d'insertion sont nées de l'ambition de proposer, par le biais d'une activité marchande, un emploi à durée indéterminée au public cible. L'objectif est donc bien de dépasser les « emplois tremplin » pour proposer de réelles perspectives de formation et de travail. Ce projet est toutefois souvent fragilisé par la dégressivité des subsides dont les EI peuvent

(20) Décret du 16 juillet 1998 relatif aux conditions auxquelles les entreprises d'insertion sont agréées et subventionnées.

bénéficier pour chaque travailleur « Demandeur d'emploi difficile à placer (DEDP) » engagé. Ce subside est en effet considéré comme apport ponctuel destiné à contrebalancer le handicap en termes de productivité et d'encadrement supplémentaire que constitue la présence de « demandeurs d'emploi difficiles à placer » dans l'entreprise. Sans nouveaux engagements, après 4 ans de fonctionnement, l'EI ne perçoit dès lors plus aucun financement public spécifique à son agrément. Lorsque, après ces 4 ans, le travailleur n'est toujours pas « rentable », l'EI peut alors être amenée à se séparer de ce dernier au profit d'un nouveau travailleur qui bénéficie des primes dégressives. A noter que le système bruxellois s'est plutôt orienté vers les emplois de transition. En effet, l'ordonnance qui institue les EI et les ILDE visait avant tout la transition vers l'emploi au sein d'une entreprise « classique » pour les publics peu qualifiés et sans travail depuis de nombreuses années. Ce qui n'empêche bien sûr pas de viser aussi, lorsque les résultats financiers de l'EI le permettent, l'emploi durable en son sein. Mais la situation de sous-financement des entreprises d'insertion bruxelloises ne facilite pas le maintien à l'emploi dans leur structure.

Les EI, considérées comme des petites entreprises par l'Europe[21], ne peuvent pas dépasser plus de 50 travailleurs. Cela incite certains chefs d'entreprise à développer plusieurs structures au sein d'un même groupe. Cet assemblage leur permet de répondre à la demande fort importante des usagers, notamment dans le secteur de l'aide-ménagère.

Des réseaux ou groupes d'entreprises d'économie sociale

Le dispositif titres-services a connu, rapidement après sa naissance, une croissance impressionnante. Face à une demande exponentielle pour des services d'aide-ménagère, plusieurs entreprises d'insertion qui se sont lancées dans l'aventure des titres-services ont vu le nombre de leurs travailleurs dépasser la

(21) La Commission européenne définit les petites entreprises comme des entreprises qui occupent moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan n'excède pas 10 millions d'euros. (6 mai 2003 - 2003/361/CE)

limite des 50. Elles ont alors créé de nouvelles sociétés, également reconnues comme entreprise d'insertion. Toutes poursuivent l'objectif de créer des emplois de proximité avec de véritables contrats de travail de qualité à durée indéterminée. Le réseau SINET compte par exemple aujourd'hui 11 sociétés et plus de 450 emplois équivalents temps plein, dans le secteur de l'aide-ménagère. Le groupe Age d'Or services (devenu aujourd'hui « Ekoservices ») réunit 17 agences réparties sur toute la Wallonie et sur Bruxelles et offre 1.300 emplois. La Lorraine, située en Province de Luxembourg, a développé, en dehors des autres entreprises déjà présentes dans le groupe, trois entreprises d'insertion grâce au dispositif titres-services. D'autres exemples existent encore.

Le dispositif titres-services

Longtemps attendu[22], ce dispositif voit le jour en 2001 au travers de la loi du 20 juillet, qui lui donne un cadre. Cette loi définit le titre-services comme « *un titre de paiement [...] qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée.* »[23]

Concrètement, l'entreprise agréée perçoit un montant de 20,80 euros par heure de service prestée. L'utilisateur achète chaque titre-services au prix de 7 euros[24], qu'il peut ensuite déduire de sa déclaration de revenus. Ce qui lui revient, après déduction, à 4,90 euros le titre-services. Pour compenser la différence, l'Etat verse à l'entreprise agréée un montant de 13,80 euros. Le mécanisme permet donc de solvabiliser la demande (et non l'offre, comme c'est le cas pour les services d'aide aux familles) puisque l'utilisateur bénéficie d'un service à un prix bien inférieur à celui qu'il devrait payer sans l'intervention de

(22) Déjà en 1997, le PRL avait élaboré une proposition de mise en place des titres-services.
(23) Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité (MB du 11 août 2001).
(24) Le prix initial du titre-services était de 6,20 euros. Il est ensuite passé à 6,70 euros au 1er janvier 2005. Il vient d'être augmenté à 7 euros le 1er mai 2008 et connaîtra encore une augmentation de 0,5 euros à partir du 1er janvier 2009.

l'Etat. L'objectif de cette mesure est également de créer des emplois et surtout de lutter contre le travail au noir, très largement présent dans le secteur de l'aide-ménagère.

Avant d'aboutir, cette mesure a fait l'objet de très nombreux débats. Ceux-ci portaient sur le type d'entreprises qui pouvaient bénéficier de la mesure, du type d'emplois qui devaient être offerts aux travailleurs, des activités qui seraient couvertes par le dispositif, du montant alloué aux entreprises, etc. Conçue au départ pour les entreprises d'économie sociale, la mesure a finalement été étendue à tout type d'entreprises : société commerciale, CPAS, ALE, ASBL, société à finalité sociale, travailleurs indépendants occupant des salariés, mutualités. Une demande d'agrément doit toutefois être obtenue auprès du Ministre fédéral de l'Emploi par l'entreprise avant de commencer ses activités. Actuellement, cet agrément s'apparente encore trop à une formalité administrative. Mais les décisions récentes d'améliorer le contrôle au sein des entreprises titres-services initieront sans doute un examen plus qualitatif des demandes. Les entreprises d'intérim peuvent également être agréées, ce qui a provoqué d'âpres négociations entre francophones, qui y étaient opposés, et néerlandophones, qui y étaient favorables. Le fait que des entreprises privées lucratives puissent être agréées soulève question puisqu'elles réalisent, par ce dispositif, des bénéfices grâce à de l'argent public (même s'ils restent dans certains cas très faibles).

Dans le premier projet de loi, les titres-services étaient prévus pour couvrir les activités de nettoyage à domicile, de garde d'enfants et de garde de personnes âgées ou malades. Les deux dernières activités ont toutefois été abandonnées. Le particulier peut aujourd'hui avoir recours aux titres-services pour des activités réalisées à son domicile, comme le nettoyage, la lessive, le repassage, les petits travaux de couture et la préparation de repas, ou en dehors de chez lui : courses ménagères, transport accompagné de personnes à mobilité réduite et repassage, y compris le raccommodage du linge à repasser.

Les travailleurs engagés au sein des entreprises agréées titres-services sont classés en deux catégories. Les travailleurs de la catégorie A sont les travailleurs qui peuvent prétendre, pendant l'occupation sous contrat titres-services,

à une allocation de garantie de revenus, à une allocation de chômage, à un revenu d'intégration ou à une aide sociale financière. Tous les autres appartiennent à la catégorie B. L'entreprise doit offrir un contrat à durée indéterminée, pour au minimum un mi-temps, aux travailleurs de la catégories A qui travaillent pour elle depuis 6 mois. Les travailleurs de la catégorie B sont également assurés d'obtenir un contrat à durée indéterminée mais, après 3 mois d'occupation, sans obligation quant à un nombre minimal hebdomadaire d'heures de travail.

La rémunération des travailleurs est déterminée suivant les barèmes officiels du secteur d'activité, jamais en-dessous. Le nombre de titres-services que le/la travailleur(euse) remet à son employeur chaque mois ne peut être une base de calcul pour son salaire mensuel. Le salaire doit été convenu au préalable dans le cadre du contrat de travail et respecter les taux horaires minimum négociés au sein de la commission paritaire ad hoc[25].

En juin 2008, 1.966 entreprises[26] étaient agréées titres-services sur l'ensemble du territoire belge, dont 266 à Bruxelles, 983 en Flandres et 717 en Wallonie. A la même date, 684.453 utilisateurs du dispositif étaient recensés. Parmi eux, 44.130 habitent à Bruxelles, 437.445 en Flandre et 202.878 en Wallonie[27].

(25) Si l'entreprise exerce à la fois une activité titres-services et une autre activité (Horeca, construction, horticulture, textile, etc.), il conviendra de vérifier auprès du Ministère de l'emploi et du travail la CP qui s'applique, car les situations varient en fonction des cas (secteurs d'activités, tâches des travailleurs, etc.).
(26) Il est important de mentionner qu'il s'agit ici du nombre d'entreprises et non pas du nombre de sites d'exploitation, qui lui est actuellement de 3092 sur l'ensemble de la Belgique.
(27) Source : ONEM

D'autres soutiens

Il existe également toute une série de mesures de soutien à des secteurs d'activités précis dont peuvent bénéficier les acteurs de services de proximité à finalité sociale. Un des premiers est, par exemple, le soutien aux crèches et autres services d'accueil de l'enfance par l'ONE, pour lequel nous n'entrerons pas dans le détail. Des dispositifs de soutien ont également fait leur apparition pour des projets liés aux nouvelles technologies comme à la création et à l'animation d'espace public numérique, par exemple.

Certains services bénéficient aussi du soutien des pouvoirs locaux qui estiment nécessaire et utile à la population locale de pérenniser les services rendus. Enfin, la grande majorité des services de proximité bénéficient d'aides à l'emploi de type APE (en Wallonie), ACS (à Bruxelles), etc. Les services qui s'inscrivent dans les dispositifs d'insertion socioprofessionnelle tels que décrits plus haut bénéficient également de « mesures d'activation » de type SINE, Activa, PTP, article 60§7, etc. Nous y reviendrons dans les articles consacrés au financement des services de proximité à finalité sociale et aux travailleurs de ces services. En effet, nous verrons comment la poursuite de plusieurs finalités complique la gestion de l'entreprise par la diversité des sources de subvention mais aussi d'objectifs, donc de métiers.

Des projets qui peinent...

La grande majorité des mesures de soutien que nous venons d'évoquer peuvent être combinées au sein d'une même structure de services de proximité à finalité sociale. On retrouve, par exemple, de très nombreuses entreprises à la

(27) Certains projets sont nés au sein de structures qui, au travers d'autres activités en lien avec la population locale ont pu identifier des besoins non rencontrés et ont décidé d'y répondre. Ces structures bénéficient la plupart du temps d'une assise financière propre suffisante ou de subsides liés à d'autres activités (reconnaissance « éducation permanente », aide à l'emploi, etc). Les services de proximité qu'elles ont développés peuvent dès lors s'appuyer sur la logistique de la structure porteuse et, pour certaines, sur une partie de son financement.

fois reconnues comme entreprises d'insertion ou comme ILDE et agréées dans le dispositif titres-services. Plusieurs structures reconnues et financées pour les services d'aides aux familles et aux personnes âgées sont également agréées pour les activités titres-services qu'elles ont développées plus récemment.

Si ces soutiens sont souvent suffisants pour permettre aux structures de répondre correctement à leurs missions et objets sociaux, ce n'est malheureusement pas toujours le cas. Une caractéristique qui semble alors jouer un rôle crucial dans la viabilité de la structure est son rattachement à une structure « mère »[27] , qui va pouvoir lui apporter un soutien logistique (secrétariat, etc), des compétences de gestion, un savoir-faire dans le cas de métiers ou de publics proches (exemple de l'aide aux familles et aux personnes âgées et des aides-ménagères), etc. En effet, les structures qui éprouvent les plus grosses difficultés financières sont, majoritairement, des entreprises de petite taille qui ne bénéficient pas de cet apport important. Toutefois, il ne suffit pas d'être lié à une plus grosse structure pour permettre à un service d'être rentable. Il doit aussi bénéficier de ressources financières suffisantes (subsides et part des usagers). De nombreux services de proximité sont dès lors confrontés, pour survivre, à des choix qui ne sont pas toujours réalisés au bénéfice des travailleurs (emplois subsidiés souvent précaires, formation et accompagnement des travailleurs inexistants ou très faibles, etc.) ou des usagers (concentration du service vers des usagers « aisés » qui peuvent payer le prix du service).

D'autres projets ne bénéficient d'aucun des soutiens structurels que nous avons mentionnés et vivent grâce à des appels à projets ou des fonds « projets pilotes » répétés ou recourent, pour survivre, à des travailleurs bénévoles[28].

(28) A noter toutefois que certaines structures recourent à des travailleurs bénévoles de manière délibérée.

Les services de proximité en Flandre

Tine De Vriendt[1]

L'apparition de services de proximité en Flandre

Tout comme partout en Belgique, les premiers services de proximité sont apparus en Flandre dans les années nonante. Ces initiatives ont le plus souvent été lancées à partir de la société civile, de l'« opbouwwerk[2] » (qui peut être traduit par « développement communautaire ») ou des administrations locales. Elles étaient le résultat d'évolutions démographiques, socio-économiques et culturelles et avaient comme but d'offrir une réponse aux nouveaux besoins individuels ou collectifs. D'une part, différentes personnes se voyaient exclues d'un marché du travail très productif mais aussi très compétitif. D'autre part, un certain nombre de personnes, familles et quartiers restaient privés des services et biens vitaux.

En 2001, un « Fonds d'expérimentation des services de proximité » est créé avec les moyens des Gouvernements fédéraux, flamands, wallons et germanophones pour subventionner des projets. Sa gestion est confiée à la Fondation Roi Baudouin. Le soutien des gouvernements devait démontrer le potentiel des services de proximité dans le domaine de l'emploi et de la cohésion sociale. Par ailleurs, un fonds d'expérience est créé en Flandre pour les services de proximité dans le tourisme et des Plans d'action pour les services de proximité dans les centres-villes sont soutenus.

(1) Coordinatrice de la « Koepel Lokale Diensteneconomie » - www.lokaledienstenecon omie.be
(2) Il s'agit d'une forme d'intervention sociale originale que l'on retrouve en Communauté flamande et aux Pays-bas et qui consiste à encourager et accompagner la participation des habitants. Il s'agit de les impliquer dans les mutations affectant leur cadre de vie et de mobiliser les habitants désireux de prendre part au processus décisionnel concernant l'avenir de leur quartier.

La Fondation Roi Baudouin a organisé un certain nombre de tables rondes pour les promoteurs de projet. Ceux-ci ont formulé la définition suivante des services de proximité[3] :

Le service de proximité est un prestataire de service avec les caractéristiques intégrées suivantes :

- il augmente la qualité de vie des utilisateurs en répondant aux besoins collectifs et personnels pertinents ;
- il créé des emplois durables pour tous les collaborateurs - dont au moins la moitié est recrutée parmi les groupes à risque ;
- il implique les collaborateurs et autres intéressés d'une manière participative, aussi bien pour l'organisation interne que pour la prestation de services externe.

Ces trois caractéristiques sont inséparables pour que le service soit plus qu'une simple somme ordinaire des parties.

Par ailleurs, au cours des tables rondes, les conditions nécessaires pour développer les services de proximité d'une façon durable en Belgique ont été examinées. Le modèle de feuilles de trèfle a été avancé comme modèle de financement. Le principe de ce modèle est que tous ceux qui profitent des services offerts apportent leur petite pierre à l'édifice pour payer l'ensemble (voir infra).

Des services de proximité aux initiatives de « lokale diensteneconomie »

Le Programme de Gouvernement Flamand 2004-2009 a inscrit le développement des services de proximité comme une question prioritaire. Toujours dans cette optique, le Gouvernement Flamand a approuvé un décret sur la « lokale diensteneconomie ». Finalement, son exécution, début 2008, a offert, après dix ans d'incertitude et de financements temporaires, une reconnaissance aux services de proximité et des subventions pour une durée de quatre ans,

(3) Rapport d'évaluation services de proximité (2004); Fondation Roi Baudouin

avec une perspective de prolongation pour une durée indéterminée. Par ailleurs, des appels à projets ont été lancés pour la mise en place de nouvelles initiatives de « lokale diensteneconomie ».

Une constatation importante est que le décret « lokale diensteneconomie » est basé sur les trois piliers sur lesquels les services de proximité se sont développés ; la prestation de services accessibles, l'emploi durable pour les groupes à risque et l'attention centrale à la participation des employés, utilisateurs et autres parties prenantes.

Aujourd'hui, les services locaux sont très différents, aussi bien en ce qui concerne leur taille que leurs services offerts. Les initiatives de « lokale diensteneconomie » sont, entre autres, actives dans les domaines suivants : crèches, soins à domicile, sports de voisinage, bricolage, TIC, entretien du voisinage et des espaces verts, restauration sociale, tourisme social, location et réparation de vélos, mesures d'économies d'énergie.

En ce moment, il y a environ 120 initiatives reconnues pour environ 650 ETP employés de groupes cibles subventionnés et 148 ETP membres de personnel d'encadrement. A l'automne de 2008 et au printemps de 2009, d'autres nouvelles initiatives seront reconnues.

Le financement en feuilles de trèfle

Le décret « lokale diensteneconomie » propose que les initiatives reconnues travaillent avec un financement en feuilles de trèfle. Ceci signifie qu'elles doivent pouvoir compter sur l'apport financier combiné des différentes autorités et des différents clients qui bénéficient de leurs activités. Le modèle est une donnée flexible, il peut consister en plusieurs feuilles de trèfle.

Le subventionnement par le domaine pblic via le décret "lokale diensteconomie"
Subventionnement via les mesures de mise à l'emploi : SINE, Activa, ...
Le cofinancement flamand ou local, dépendant de la prestation de service
Contribution des clients

Le financement par le domaine public Economie Sociale

La ministre flamande pour l'Economie Sociale octroie une subvention de salaire pour les employés de groupes cibles ainsi qu'une prime d'encadrement. Le montant annuel de la subvention s'élève à 8.000 euros par ETP employé de groupe cible. Un employé de groupe cible peut au maximum être titulaire d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur et doit être enregistré depuis au moins un an auprès du VDAB (équivalent du FOREM) en tant que demandeur d'emploi. Les ayants droit au RIS et à l'aide sociale entrent également en ligne de compte pour la subvention. Le montant annuel de la subvention par ETP membre du personnel d'encadrement s'élève à 12.000 euros (1 ETP encadrement pour 10 ETP employés de groupes cibles).

Les primes fédérales de mise à l'emploi

Une initiative agréée de « lokale diensteneconomie » peut demander la subvention SINE (emploi social). Cette mesure fédérale est accordée par le ministre du travail et par l'ONEM.

Le financement par le domaine public flamand compétent

Les initiatives de « lokale diensteneconomie » offrent, en plus d'une mise à l'emploi durable pour les groupes à risque, une prestation de services accessible et de qualité. C'est pourquoi le but est également qu'ils soient soutenus financièrement par les domaines publics auxquels ils appartiennent.
Dans certains domaines publics, les accords suivants ont déjà été réalisés dans le courant de 2008 :

- Le domaine public du Bien-être contribue aux services de proximité de soins à domicile
- Le domaine public du Bien-être contribue aux services de proximité de crèche
- Le domaine public du Sport contribue aux services de proximité pour le sport de voisinage
- Le domaine public du Logement contribue aux services de proximité de logements sociaux
- Le domaine public Environnement et Nature contribue aux services de proximité « énergie et environnement ».
- Le domaine public Tourisme contribue aux services de proximité de tourisme

Défis pour demain

Le développement de « lokale diensteneconomie »

Le secteur recherche un élargissement sensible de l'activité, aussi bien pour les initiatives existantes que pour les nouvelles initiatives, dans les communes ou régions où cette forme de travail n'est pas encore, ou trop peu, présente.

Au démarrage de nouvelles initiatives, il est très important de veiller aux trois piliers de base des services de proximité (l'emploi durable pour les groupes à risque, la prestation de services accessibles et le fonctionnement participatif).

La concrétisation structurelle du financement en feuilles de trèfle

Le développement du « lokale diensteneconomie » est en grande partie dépendant des moyens des domaines publics comme le Bien-être, le Tourisme, l'Environnement, etc. La coopération entre différents domaines publics au sein du modèle en feuilles de trèfle exige pour cette raison une concertation suffisante, aussi bien entre les domaines publics concernés qu'avec les représentants du secteur. Le secteur demande que les moyens nécessaires soient prévus sur le budget des domaines publics comme le Bien-être, l'Environnement ou le Tourisme, pour permettre au secteur de se développer davantage. Le secteur pourra seulement se développer si les domaines publics précités donnent également une dimension structurelle au processus de croissance souhaité.

Le maintien des mesures d'activation

Les mesures d'activation et la mesure d'emploi SINE, en particulier, sont des instruments cruciaux pour la durabilité financière du secteur. Le gouvernement fédéral recherche une harmonisation des mesures d'emploi existantes et des réductions ONSS. Le maintien des mesures d'activation et de la prime d'emploi est essentiel pour les initiatives de « lokale diensteneconomie ».

La « Coupole Lokale Diensteneconomie »

En conclusion des tables rondes de la Fondation Roi Baudouin, a été créée une coupole des services de proximité néerlandophone. C'est ainsi qu'est né un forum de concertation pour les services de proximité servant de point de

consultation aussi bien pour la base que pour le politique. La coupole néerlandophone a pris le nom de « Koepel Lokale Diensteneconomie » à l'automne 2007, en réponse à la nouvelle réglementation en Flandre. Une coupole distincte pour ce sous-secteur de l'économie sociale est nécessaire pour pouvoir suivre le terrain de manière suffisamment spécifique. La priorité de la « Koepel Lokale Diensteneconomie » est aujourd'hui une croissance soutenue du secteur. Les besoins sociaux sont grands et le potentiel de croissance du secteur l'est aussi. C'est maintenant au tour du gouvernement de donner également de l'oxygène à ce secteur pour concrétiser ses ambitions.

3

(Trois regards analytiques)

Services de proximité à finalité sociale : les usagers

Véronique Huens[1]

La première évidence qui s'impose lorsque l'on s'intéresse aux usagers des services de proximité est leur grande diversité. Des personnes aisées ou à très bas revenus, des jeunes couples avec enfants ou des personnes âgées, des personnes valides ou très dépendantes, tous sont clients ou usagers des nombreux services de proximité proposés par les structures d'économie sociale.

Cette grande diversité de statuts et de situations provoque une aussi grande variété de besoins, qu'il importe de distinguer. Nous proposons de différencier deux grandes tendances quant au type d'usagers et de besoins.

La première regroupe des personnes qui travaillent, ce qui leur procure - normalement - un revenu imposable suffisant pour vivre décemment. Ces personnes sont donc, la plupart du temps, absentes en journée et font surtout appel aux services de proximité pour des tâches qu'elles ne peuvent effectuer elles-mêmes, par manque de temps (nettoyage de leur domicile, repassage, garde de leur enfant malade, jardinage, etc.). Le travailleur, prestataire du service, n'a alors que très peu de contacts avec les usagers et le terme de services de proximité perd ainsi un peu de son sens. La proximité reste géographique, avant tout pour limiter les coûts de transport pour l'entreprise. La relation entre le prestataire et l'usager s'apparente alors à une relation contractuelle, de type commercial.

Une deuxième catégorie d'usagers est constituée de personnes qui ne travaillent pas, soit parce qu'elles sont au chômage, soit parce qu'elles sont pensionnées ou handicapées, etc. Ces personnes se trouvent dès lors dans une situation totalement opposée aux premières puisqu'elles ne possèdent majoritairement que peu de revenus (mais ce n'est pas absolu) et sont par contre très disponibles en terme de temps. Ce type d'usagers fera plus particulièrement appel aux services de proximité pour des services de transport, de buanderie

(1) Coordinatrice Education Permanente - SAW-B

sociale, d'épicerie sociale, de halte garderie, de petit bricolage, etc. Leurs besoins sont davantage orientés vers la recherche d'un contact humain ou vers une diversification de leurs activités (répit pour des mamans pour rechercher un emploi ou s'occuper d'elles-mêmes, etc.).

Il s'agit là non pas de catégories fixes mais de tendances, que l'on pourrait représenter sur un double axe (axe revenu et axe disponibilité). Il existe également de nombreux usagers qui n'appartiennent ni à l'un, ni à l'autre de ces deux types et se situent ailleurs que sur les deux axes. Il peut s'agir, par exemple, de personnes âgées qui possèdent des revenus suffisants, sont présentes chez elles et font appel à une aide ménagère parce qu'elles ne peuvent plus effectuer le ménage seules ou recherchent un contact relationnel.

Certaines personnes cumulent une disponibilité limitée et un revenu très faible. Il s'agit, notamment, des personnes en formation (stagiaire EFT, etc.) ou de personnes qui travaillent dans des contrats « précaires » (art 60§7) ou encore des travailleurs à faibles revenus. Leurs besoins peuvent dès lors être similaires à ceux du premier type identifié, sans qu'ils aient toutefois les moyens nécessaires pour y accéder.

Au fil des mutations et de la création de nouveaux dispositifs, ces différents publics ont évolué en nombre et en importance. Les structures agréées « titres-services » répondent aujourd'hui aux demandes d'usagers qui se trouvent principalement dans la première tendance identifiée. Les quelques structures « titres-services » que nous avons rencontrées estiment que 70 à 80% de leurs clients sont des personnes relativement nanties, pas présentes au moment où l'aide-ménagère effectue son travail. Les 20 ou 30% restant sont essentiellement composés de personnes âgées. Le dispositif « titres-services » a en quelque sorte créé un appel d'air. Grâce à la relative accessibilité des services qu'il met en place, ce dispositif a incité de très nombreuses personnes qui ne faisaient pas appel auparavant à une aide ménagère à y avoir recours.

Si les usagers évoluent constamment, il en est de même de leurs besoins de proximité. Le vieillissement de la population est, par exemple, un facteur

important qui induit des besoins qui n'existaient pas hier. La disparition ou la diminution de certains services publics, les besoins accentués de mobilité, l'évolution des réseaux urbains et ruraux, les nouvelles préoccupations environnementales ou encore l'évolution du travail des femmes génèrent également de nouveaux besoins : transport, garde malade, services de récoltes des déchets verts et de compostage, accueil des enfants, etc.

Deux services pour une même clientèle

Les entreprises d'économie sociale qui se sont lancées dans le dispositif « titres-services » ont, pour la grande majorité d'entre elles, vu leur effectif croître de manière extrêmement rapide. Ce qui n'a pas été sans poser de nombreuses questions ni sans poser des problèmes de gestion tant financiers que humains. L'ADMR, par exemple, qui, jusqu'il y a quelques années, se concentrait essentiellement sur des tâches d'aides aux familles et personnes âgées, s'est lancée dans l'aventure des titres-services. En quelques années, leur effectif a augmenté spectaculairement. Cela a complètement modifié la structure interne. Des questions se sont posées en terme de hiérarchie, d'encadrement, de défiance aussi des anciens salariés face au développement important de ce nouveau secteur, etc. Les responsables de l'ADMR ont longuement hésité à scinder le secteur des aides ménagères « titres-services » et celui des aides familiales, et de créer deux entreprises différentes. Ils se sont toutefois rendu compte que ces deux types de services avaient le même public cible, mais intervenaient simplement à des moments différents de sa vie. Ils étaient donc bien complémentaires et il semblait cohérent de les maintenir au sein d'une structure unique.

ADMR (Coordination wallonne)
Rue de l'Eglise, 3 à 5537 Annevoie
Tél. : 082/61 18 12 – Mail : info@admr.be - Site : www.admr.be

Participation des usagers ?

Selon la définition élaborée par le groupe de travail mis en place en 2003 par la Fondation Roi Baudouin, les services de proximité ont pour caractéristique de créer une relation particulière avec leurs usagers, par la proximité géographique et subjective qu'ils induisent mais aussi de par leur volonté d'intégrer les usagers dans la définition et l'organisation du service. Comment cela se passe-t-il concrètement sur le terrain ? Volonté ou réalité ?

La réponse à cette question varie. Chaque structure développe une approche différente vis-à-vis de la participation des usagers, avec une gradation des pratiques, allant de la simple enquête de satisfaction à une participation des usagers comme prestataires du service. Ce dernier cas de figure existe, par exemple, dans des crèches parentales, où les parents des enfants sont mis à contribution dans la gestion de l'entreprise en réalisant la comptabilité ou en accompagnant les puéricultrices quelques heures par semaine, etc. C'est également le cas pour des jardins solidaires, qui permettent à des personnes, principalement des personnes fragilisées socialement et/ou financièrement, de cultiver fruits et légumes. Une petite partie de la production est revendue et l'autre est destinée à ceux qui les cultivent. Un constat semble toutefois ressortir des différentes structures que nous avons rencontrées : la manière dont la participation des usagers est abordée et mise en pratique dépend fortement du public cble et de l'objectif prioritaire ou de la finalité sociale que se donne l'entreprise de services de proximité.

Relations avec les usagers chez Gammes

L'ASBL Gammes, située à Saint-Gilles, est agréée comme ILDE (Initiative Locale de Développement de l'Emploi). Elle propose des gardes à domicile dans les dix-neuf communes bruxelloises pour toute personne malade, âgée ou moins valide de plus de dix-huit ans. Le coût horaire varie de 3,25 euros à 6,75 euros selon les jours et heures de prestations et la reconnaissance OMNIO (ancien

« VIPO ») ou non du bénéficiaire. Gammes forme et encadre une soixantaine de personnes peu ou pas qualifiées, dont la majorité est constituée de femmes d'origine étrangère.

Une grande partie des travailleurs de Gammes sont sous contrat PTP. Comme le mentionnait la responsable de l'asbl en 2006[2] : « *Le problème était et reste pour certaines de nos travailleuses la durée limitée – soit deux ans – de la formule de transition professionnelle, qui les oblige à retourner au chômage, en attendant un éventuel « rappel ». Nos bénéficiaires éprouvent de la difficulté à accepter des changements successifs de la personne qui noue avec elle une relation souvent privilégiée* ».

Concernant la participation des usagers, un assistant social de Gammes explique que « *les personnes âgées ont du mal à exprimer leurs souhaits et comptent sur la garde pour deviner leurs besoins* ». Ce sont donc les travailleurs sociaux qui reçoivent les plaintes éventuelles et envisagent avec la travailleuse une solution. Enfin, le rôle du dialogue avec la personne « aidante », parfois un parent direct mais aussi un voisin ou un ami proche de l'usager, est clairement soulignée.

ASBL Gammes
Rue Hôtel des Monnaies, 133 à 1060 Saint-Gilles
Tél. : 02/537 27 02 – Mail : asblgammes@yahoo.fr

Les structures qui poursuivent avant tout comme finalité sociale la réinsertion de personnes fragilisées (les entreprises d'insertion, etc.) limitent leurs efforts pour intégrer les usagers car ce n'est tout simplement pas leur première priorité. A noter toutefois que les entreprises « titres-services » aides ménagères que nous avons interrogées accordaient toutes de l'importance à se rendre chez chaque client pour bien déterminer avec lui ses besoins. Si certaines

(2) Petit déjeuner de proximité : la participation des travailleurs et des bénéficiaires chez Gammes, Alter Echos, avril 2006.

demandes ne peuvent être rencontrées par l'entreprise, celle-ci renvoie, dans certains cas, vers d'autres structures (aide familiale, etc.). Cette première rencontre est confiée à une personne précise (souvent l'accompagnatrice sociale ou technique). Elle dure approximativement une heure et permet de définir la fréquence et le type de tâches qui seront effectuées. Cette visite a évidemment aussi pour but de mieux accompagner l'aide-ménagère dans sa future mission et de donner ainsi plus de chance de succès à son insertion. Par la suite, le relais entre le client et la structure passe, d'une part, par la relation entre l'aide-ménagère et le client lorsque ce dernier est chez lui au moment du passage de l'aide-ménagère (ce qui n'est pas le cas pour 70 à 80% des personnes en ce qui concerne les structures rencontrées) et, d'autre part, via une centrale téléphonique qui permet aux clients de faire part de leurs doléances (et contentements) ou des changements dans les tâches à effectuer. Il s'agit aussi de ne pas faire supporter la pression des exigences du client, de ces mécontentements, sur la travailleuse. La finalité d'insertion incite ces structures à prendre en compte les remarques et attentes des clients, à les impliquer, en partie, afin de mieux insérer les aides ménagères, de procéder aux éventuels ajustements et apprentissages qui peuvent être nécessaires. A noter que cette prise en compte assez minutieuse leur offre sans doute un avantage concurrentiel par rapport à d'autres types d'entreprises « titres-services ».

Dans le type de relation client-prestataire telle que développée dans les structures « titres-services » d'aides ménagères ou de repassage, la proximité relationnelle est pratiquement inexistante et n'est pas spécialement demandée par le client. Cette proximité est par contre plus réelle lorsque la personne est présente chez elle au moment du passage de l'aide ménagère et, dans ce cas, souvent même recherchée par l'usager pour qui, souvent, ce contact est l'un des rares qu'il ait avec l'extérieur.

D'autres structures de services de proximité poursuivent une finalité sociale différente de celle de l'insertion socioprofessionnelle. Leur objectif premier consiste à répondre de manière qualitative à des besoins non rencontrés, générés principalement par une population précarisée. Ces structures apportent une attention toute particulière à l'usager puisqu'elles souhaitent avant tout bien

cerner ses besoins et leur évolution pour pouvoir y répondre au mieux. L'accès au service (géographique, financier et culturel) devient un enjeu important auquel est consacrée beaucoup d'énergie. Certains de ces services de proximité visent également à intégrer leur offre de service dans une démarche plus large. Le service est considéré comme un instrument d'épanouissement et de développement des personnes et la nécessité d'accompagner ces personnes dans ce changement est primordial. Un exemple est donné par une halte-garderie qui a développé des groupes de paroles des parents. Ces groupes ont émergé suite aux constats que certains parents rencontraient des difficultés à faire appel à la halte-garderie, de peur d'être considérés comme de mauvais mères ou pères, qui, alors qu'ils ne travaillent pas, « casaient » leur enfant. Les groupes de parole permettent aux parents de s'exprimer sur les problèmes qu'ils rencontrent avec leurs enfants, dans l'éducation, l'hygiène, etc. Toujours dans le domaine de la petite enfance, les crèches parentales proposent aux parents de participer à l'organisation du service au point de devenir eux-mêmes des prestataires. Certains parents effectuent la comptabilité de la crèche, le nettoyage, etc. Mais, surtout, chaque parent s'engage – après avoir suivi une formation - à encadrer les enfants pendant cinq heures au minimum par semaine, avec en contrepartie, une réduction de leur participation financière.

La crèche parentale de Louvain-la-Neuve[3]

La première crèche parentale de Belgique s'est ouverte à Louvain-la-Neuve en février 2004. Elle a vu le jour à l'initiative d'un groupe de personnes et d'associations (Collectif des femmes, etc.) actives localement, en réponse au constat posé qu'une large frange de la population se trouve exclue des crèches et autres milieux d'accueil : parents sans travail cherchant à suivre une formation, parents étudiants aux ressources limitées,... Plus largement, face au problème du manque de places en milieux d'accueil en Brabant Wallon, la crèche se veut une piste de solution basée sur l'ouverture et le décloisonnement.
Le fonctionnement de la crèche intègre pleinement les parents, qui participent

(3) Extrait du site Internet de la crèche parentale de Louvain-la-Neuve

non seulement à sa gestion (assemblée générale, conseil d'administration) mais surtout à son quotidien : en échange d'une réduction de 10% de la participation financière, chaque famille offre 5 heures par semaine à la crèche. Les parents participent ainsi pleinement à la vie en collectivité de leur enfant, partagent leur expérience et leurs questions avec d'autres parents et des professionnels, s'investissent dans un projet associatif local.

Pour certains parents, la crèche constitue une occasion de se sortir de l'exclusion professionnelle, via la possibilité de faire garder son enfant, mais aussi de l'isolement social ou culturel, en rencontrant d'autres parents et en étant impliqués positivement dans un projet qui met en valeur leur participation.
De plus, la crèche constitue un lieu de formation pour les parents : une formation de base à l'encadrement des enfants en milieu collectif leur est en effet dispensée gratuitement et peut constituer, pour certains, un tremplin vers une réinsertion professionnelle.

Crèche parentale de Louvain-la-Neuve
Av. de l'Espinette 16 à 1348 Ottignies-Louvain-la-Neuve
Tél. : 010/24 42 52 - Site : http://www.crecheparentalelln.be

L'accès financier de l'usager

Si les services de proximité cherchent majoritairement à être accessibles à tous d'un point de vue géographique (le service se déplace souvent vers l'usager), qu'en est-il de l'accès financier ? Cette question a déjà été traitée en ce qui concerne les services proposés par les structures « titres-services ». Le prix est en effet imposé par l'Etat fédéral (7 euros l'heure de prestation) sans qu'aucune dégressivité n'ait été prévue au départ pour des personnes à bas revenus. L'inégalité était d'autant plus forte que les personnes aux faibles revenus ne pouvaient bénéficier de la déductibilité fiscale puisque leurs revenus n'étaient pas imposables. Ces inégalités face à l'accès aux services ont été dénoncées par de nombreux mouvements sociaux (MOC, etc.) et, depuis le

mois de mars 2008, le Conseil des ministres a décidé que les utilisateurs des titres-services dont le revenu annuel n'excède pas 22.870 euros, pouvaient bénéficier d'un crédit d'impôt. Celui-ci correspondra au montant de la diminution d'impôt qui aurait été appliquée dans le cadre d'une déductibilité fiscale. Au delà de cette amélioration importante[4], l'objectif du dispositif « titres-services » reste avant tout la création d'emplois et non pas un accès des populations précarisées aux services offerts.

Les nouvelles structures IDESS – Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale - se voient quant à elles également imposer un prix fixe pour les différents services qu'elles proposent[5]. Ces tarifs sont toutefois doubles : un prix plus élevé pour les personnes « non précarisées » et un tarif moindre pour les personnes « précarisées ». Ces dernières sont définies comme des personnes qui répondent à l'une des conditions suivantes : soit ayant droit au revenu d'intégration sociale, soit prises en charge par les CPAS, soit visées par la loi relative au règlement collectif des dettes, soit bénéficiaires de l'intervention majorée, soit dont le revenu net imposable de l'année précédente n'est pas supérieur au plancher en matière de remboursement par les débiteurs d'aliments (AR du 11 juillet 2002), à savoir un montant de 16.681,99 euros, augmenté de 2.335,48 euros par personne à charge.

Toute la difficulté pour les structures IDESS est de pouvoir établir qu'un usager rentre bien dans la catégorie de « personne précarisée », sans qu'il n'ait le sentiment d'être contrôlé. Cette même difficulté peut, par ailleurs, être rencontrée par d'autres structures de services de proximité qui souhaitent procéder à des tarifs dégressifs. Dans le cas d'IDESS, certaines entreprises d'économie sociale

(4) Une autre modification récente qui doit être notifiée est l'augmentation de puis le 1er juin 2008, à 2000 du nombre maximum de titre-services auquel peut avoir accès les utilisateurs handicapés, les utilisateurs vivant avec un enfant mineur handicapé, les utilisateurs âgés bénéficiant d'une allocation pour l'aide aux personnes âgées et les utilisateurs formant une famille monoparentale avec un ou plusieurs enfants à charge sous certaines conditions.
(5) Pour rappel, les activités que peuvent exercer les structures agréées IDESS sont limitées. Elles concernent des petits travaux d'entretien, la réparation et l'aménagement de l'habitat, l'entretien des espaces verts, le transport social, la buanderie sociale, les magasins sociaux et le nettoyage de locaux des « petites ASBL ».

s'associent avec des CPAS, eux-mêmes prestataires IDESS. Ces derniers s'occupent alors de fournir les services aux personnes dites « précarisées » et effectuent un contrôle social, si nécessaire, pour vérifier qu'elles répondent bien aux conditions énoncées plus haut. Les entreprises à finalité sociale répondent de leur côté aux demandes des seules personnes « non précarisées ». Une autre pratique mise en place dans des entreprises consiste à demander à l'usager de signer un document par lequel il atteste sur l'honneur qu'il répond aux conditions lui permettant d'accéder à un tarif moins élevé. Enfin, une des structures rencontrées, qui travaille principalement avec des personnes âgées, n'hésite pas à leur demander le montant de leur pension. Les personnes sont même, selon l'entreprise, enclines à fournir des renseignements sur leur situation parce qu'elles sentent qu'on s'intéresse réellement à leur situation et que ces renseignements ne sont utilisés que pour leur permettre de bénéficier d'un tarif adapté à leur situation. Si elles préfèrent ne pas fournir les renseignements nécessaires, elles paient alors les services au prix le plus élevé.

La question se pose également dans des structures non agréées IDESS ou « titres-services ». Pour éviter les difficultés liées à l'« identification » du type de client tout en rendant le service accessible financièrement à tous, certaines entreprises ont établi des tarifs fort peu élevés et identiques pour tout type d'usagers. Elles proposent parfois aux personnes plus aisées de compléter leur participation selon leur bon vouloir. D'autres se basent sur une différenciation tarifaire entre des groupes plus évidents à « contrôler », comme celles entre les bénéficiaires de l'intervention majorée ou BIM (ancien VIPO[6]) et non-BIM. Certaines entreprises consacrent également du temps à bien évaluer les besoins afin d'éviter à l'usager de faire appel à des services qui ne lui sont pas réellement nécessaires. Elles essaient, par exemple, de déterminer ce à quoi l'entourage (famille, voisins, etc.) peut éventuellement contribuer pour éviter des frais trop importants pour l'usager (garde malade pour la nuit si une aide n'est réellement nécessaire qu'une ou deux fois par mois et qu'un voisin peut s'en charger, transport alors que le co-voiturage dans le quartier est possible, etc.).

(6) Veufs, Invalides, Pensionnés ou Orphelins

Un autre frein à l'accès de tous aux services proposés réside dans l'engouement des usagers, particulièrement lorsque l'offre est limitée. Certains services sont en effet victimes de leur succès et ne font d'ailleurs que peu de publicité, comme les services de crèches ou de garde d'enfants. C'est souvent par le bouche à oreille que les clients arrivent. Plusieurs entreprises nous disent être contraintes de refuser des clients ou usagers par faute de moyens humains (et financiers) pour y répondre ou compte tenu de la difficulté de trouver des personnes compétences à engager. Une halte garderie, conçue au départ pour répondre à un public de familles ayant peu de revenus, a commencé à voir affluer des enfants de parents qui travaillent tous les deux et qui, par manque de structure d'accueil, voient dans ce service une manière de répondre en partie à leur problème de garde. Face à ces problèmes, certaines structures décident de limiter l'offre à un type précis de public (les personnes âgées, les personnes en difficultés financières, etc.) mais la limite n'est pas toujours facile à déterminer. De plus, concentrer l'offre de services vers un seul type de public représente rarement une bonne solution. Le risque est d'abord financier. Ne s'adresser qu'à un public financièrement fragilisé peut mettre en péril la rentabilité financière de la structure, à moins que celle-ci ne puisse bénéficier de moyens financiers suffisants en dehors des contributions des usagers (subsides, dons, etc.), ce qui n'est pas toujours le cas. Certaines IDESS connaissent actuellement ce problème puisqu'elles sont légalement obligées de se concentrer sur un public à très faibles revenus. Par ailleurs, la mixité des publics est importante pour l'organisation elle-même mais aussi pour les usagers et les prestataires. N'accepter dans une halte garderie que des enfants issus de milieux financièrement et socialement fragilisés risque de « ghettoïser » le service. L'image de l'entreprise peut aussi être vécue et perçue comme négative par ses travailleurs comme par le grand public si celle-ci se concentre uniquement sur des publics précarisés. C'est un des reproches que certains adressent au système des IDESS, qui cloisonne l'économie sociale dans une image de « services par des pauvres pour des pauvres ».

Enfin, l'accès aux services se joue également à travers de la lisibilité de l'offre. Connaître l'offre de services, les différents tarifs, les conditions d'accès, etc. est primordial. Cette lisibilité n'est pas toujours facilitée, à cause de la grande disparité des services et des publics auxquels ils s'adressent. Certains s'adressent uniquement à tel type de personne, avec un revenu X pour l'une et un

revenu Y pour l'autre. D'autres vont être ouverts à tous, avec toutefois certaines exceptions. D'autres encore vont limiter leurs services à des personnes âgées, etc. A cette première difficulté s'ajoute le fait que la majorité des services évitent d'avoir recours à la publicité pour leurs services puisqu'ils sont déjà confrontés à une demande trop importante.

La souplesse dans la réponse aux besoins des gens

La recherche de la rentabilité financière oblige la plupart des structures à rationaliser les services offerts et ne laisse que peu de place à un service « sur mesure » ou personnalisé. Pour répondre aux besoins particuliers de personnes exclues socialement, des personnes âgées ou dépendantes dans leur mobilité, il est pourtant nécessaire d'innover et de pouvoir bénéficier d'un minimum de souplesse dans l'organisation des services. Comme le mentionnaient les participants au colloque organisé le 8 novembre 2005 par la Fédération des services de proximité à finalité sociale « *la nature des besoins ne peut se figer dans les textes actuels, les travailleurs doivent bénéficier d'une flexibilité, car les services rendus doivent être personnalisés pour répondre adéquatement à la demande exprimée par les populations* »[7].

Or, le nécessaire soutien public aux structures de services à proximité à finalité sociale occasionne, pour la grande majorité d'entre elles, une structuration et une institutionnalisation de celles-ci. Cette structuration entraîne une rigidité dans la définition des services, qui empêche parfois les entreprises de pouvoir répondre aux besoins nouveaux qu'elles ciblent auprès de leurs usagers. L'exemple du décret wallon des entreprises d'insertion, qui, pour respecter des dispositions européennes, ne leur permet pas de dépasser plus de 50 travailleurs et limite dès lors l'offre de services qu'elles peuvent offrir, l'illustre bien. Le cadre législatif wallon IDESS est également particulièrement indicatif. Il est en effet tellement restrictif quant au type de travaux que l'entreprise agréée peut réaliser[8] qu'il oblige

(7) Actes du colloque « Les Services de proximité : des pratiques et une place dans l'économie sociale », organisé le 8 novembre 2005 à Sambreville.
(8) Exemples : la tonte est limitée aux pelouses de maximum 300m², la taille à des haies de maximum 40m, le désherbage à maximum 75m², etc.

cette dernière, soit à refuser de nombreuses demandes (ce qui met en péril la situation financière de la structure), soit à céder à la tentation de « tricher » avec le cadre afin d'offrir une offre adaptée aux réalités de sa clientèle.

Nuançons toutefois ce propos puisque le financement structurel des entreprises d'économie sociale leur apporte une stabilité importante. Il leur permet d'éviter de passer un temps considérable en recherche de financement et de consacrer ce dernier à l'innovation et la création de nouveaux projets, à moins que les rapports et les justifications exigés en échange du financement ne soient trop importants (comme c'est parfois le cas) ou que le financement structurel ne soit trop faible.

Une autre difficulté rencontrée par certaines structures de services de proximité à finalité sociale est une évolution tellement importante des demandes des usagers ou des usagers eux-mêmes, qu'elles ne cadraient pas ou plus avec l'objectif et la finalité sociale que s'était donnés au départ l'entreprise. Deux structures qui visent à procurer aux femmes sans emplois quelques heures de répit en offrant un service de halte garderie ou de garde d'enfant polyhandicapé ont vu leur public changer petit à petit. Par manque de structure d'accueil (particulièrement pour les enfants avec un handicap), les mères qui faisaient appel à ces haltes garderie n'étaient pas des personnes sans emplois mais bien des femmes qui travaillaient et qui trouvaient dans ce service une situation temporaire pour la garde de leur enfants. Les services se sont dès lors retrouvés engagés dans la mission de servir de « palliatif » aux structures d'accueil traditionnelles. Toutes deux continuent de jouer ce rôle mais ont mis en place des mécanismes qui le limitent pour ne pas empiéter sur leur mission première.

L'importance des partenariats et/ou d'une structure support

Repérer les besoins émergeants des personnes et bien les cerner pour pouvoir y répondre au mieux nécessite de les rencontrer régulièrement, de prendre du temps pour les écouter et de maîtriser une certaine expertise. Il est évident que très peu d'entreprises d'économie sociale peuvent prendre en charge, seules,

ces missions et les coûts liés. De plus, une infirmière à domicile n'écoutera pas la personne de la même manière qu'une aide-ménagère. Leurs compétences et les tâches qui leur sont assignées les poussent à concentrer leur attention sur des questions parfois très différentes.

Par ailleurs, certaines structures sont limitées dans les réponses qu'elles peuvent offrir aux besoins qu'elles découvrent chez leurs usagers, soit parce que l'agrément dont elles bénéficient ne leur permet pas de développer de nouvelles offres de services, soit parce qu'elles n'en ont pas les moyens financiers ou les compétences. Pour faire face à ces difficultés, la mise en place de partenariats ponctuels ou structurels semble indispensable. De nombreuses structures que nous avons rencontrées ont développé des partenariats structurels avec d'autres entreprises ou organisations au niveau local (CPAS, organismes d'éducation permanente, etc.)

Certains font appel à des structures différentes pour les services dont ils ont besoin. Toutes les structures que nous avons rencontrées nous ont parlé de la nécessité de coordonner au maximum ces différentes interventions pour ne pas perdre des informations utiles et pour éviter de refaire les mêmes choses. Des cahiers de communication sont parfois déposés au domicile des personnes pour que chacun des intervenants sache ce que les autres ont effectué comme services et prenne connaissance des éventuelles remarques ou besoins qui auraient pu être identifiés. Plusieurs structures nous ont aussi évoqué l'importance de développer des échanges entre les travailleurs pour identifier les besoins de leurs usagers. Une entreprise a ainsi mis en place des réunions de 30 minutes tous les matins.

Au delà de ce premier aspect, la présence d'une structure partenaire ou structure porteuse permet de réaliser des économies d'échelles et donc des économies financières (utilisation des locaux, accès à la logistique de bureau, aux compétences administrative, comptable, etc.). Ces économies sont alors réinvesties dans la qualité du service et la relation avec les usagers.

Des usagers créateurs de services pour répondre à leurs propres besoins ?

Pour clôturer, il semble important de revenir sur la place de l'usager au sein des services de proximité et la relation qui s'établit entre cet usager et le service fourni. Comme Jean-Louis Laville l'explique dans son article introductif, les services regroupés aujourd'hui sous le terme de « services de proximité » sont, à partir de l'après-guerre, sortis petit à petit de la sphère domestique pour être exercés par des professionnels. Considérés rapidement comme un gisement d'emplois considérable, ces services ont évolué vers une logique de marché avec une relation usagers-prestataire de moins en moins personnalisée. Les usagers deviennent dès lors souvent des consommateurs d'un service dont ils ne maîtrisent plus les paramètres.

L'économie sociale ne devrait-elle pas réfléchir à des mécanismes qui pourraient inverser cette tendance et permettre à l'usager de redevenir acteur du service dont il a besoin ? Pourquoi ne pas accompagner les personnes dans le développement des réponses collectives à leurs besoins individuels (gardes d'enfants, etc.) ? Pourquoi ne pas imaginer la création, localement, de services de proximité dans lesquels les usagers seraient en même temps prestataire, ce qui leur permettrait d'avoir accès à des services à un prix abordable ? Quelques idées pêle-mêle : amener 5 parents qui prestent chacun un 4/5 ETP à garder à tour de rôle les enfants des autres, soutenir et développer des systèmes d'échanges locaux, redonner du piment à la vie de personnes âgées en accompagnant la création d'échange de services intergénérationnels, etc.

Les pistes ne manquent pas, dans le chef même des entreprises actives dans les services de proximité.

Travailler dans un service de proximité à finalité sociale

Eric Dewaele[1] et Véronique Huens[2]

En réfléchissant aux différentes approches qui nourrissent notre analyse, nous percevons de plus en plus clairement que les services de proximité à finalité sociale se trouvent au cœur des évolutions socioéconomiques qui traversent notre société de ce début de 21e siècle. Réaliser une telle recherche nous plonge dans des questions aussi concrètes et essentielles que la structure et le fonctionnement du modèle familial, la lutte contre la pauvreté, l'isolement et les mécanismes d'exclusion ou encore cette quête de reconnaissance sociale souvent traduite par la priorité donnée à la création d'emplois.

En choisissant de regarder la réalité au travers des perceptions des travailleurs, nous optons pour une entrée en matière beaucoup plus concrète mais il néanmoins important de garder à l'esprit ce contexte général.

Sous l'impulsion du système des titres-services, les services de proximité ont connu, ces dernières années, une croissance fort importante avec, pour conséquence, la création de milliers d'emplois, principalement dédicacés à l'aide ménagère aux particuliers. A côté de ce secteur en rapide croissance, d'autres types de services se développent aussi mais dans des conditions très différentes. Dans cette étude, il nous a dès lors semblé indispensable de nous pencher sur ces emplois et surtout d'écouter ceux qui les occupent. Qui sont ces travailleurs ? A quels types d'emplois ont-ils accès ? Peut-on parler d'emplois de qualité ? Comment la formation est-elle organisée ? Est-elle suffisamment accessible ? Qu'en est-il de leur participation à la gestion de l'entreprise ? Comment se traduit concrètement la finalité sociale de certaines entreprises et comment est-elle perçue par les travailleurs ?

(1) Chargé de projets Education Permanente - SAW-B
(2) Coordinatrice Education Permanente - SAW-B

La question de la « qualité de l'emploi » a déjà été largement traitée, sans toujours aboutir à un réel consensus. Pour nous doter d'un cadre de réflexion de qualité, nous nous sommes inspirés de la définition adoptée par le groupe de concertation sur l'emploi[3] du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale. Pour celui-ci, la qualité du travail dépend des critères suivants : un statut de travail qui respecte les dispositions « normales » du droit du travail et auquel s'appliquent les commissions collectives de travail (CCT) « normales », une rémunération « correcte » qui évite le piège du bas salaire, une sécurité d'emploi, pas de flexibilité imposée du temps du travail et des horaires, de « vastes » possibilités de formation sur le lieu de travail, un contenu du travail déterminé en concertation avec le travailleur et une participation du travailleur aux décisions. Notre intention n'est évidemment pas de savoir si telle ou telle entreprise fournit bien un travail de qualité à ses travailleurs mais plutôt d'avoir à l'esprit ces différentes dimensions afin d'élargir au maximum notre regard posé sur les travailleurs des services de proximité à finalité sociale.

Nous verrons dans un premier temps que les réalités de travail sont extrêmement diversifiées et qu'il est donc impossible d'établir des généralités sur l'ensemble des services de proximité à finalité sociale en termes de qualité de l'emploi. Nous proposerons toutefois, dans un second temps, de poser un regard sur le problème de la précarité de certains emplois. Nous aborderons ensuite la question des salaires et des conditions de travail. Un quatrième point sera consacré aux programmes de formation et aux modalités d'encadrement. Nous nous pencherons enfin sur la question délicate de la participation des travailleurs aux organes de décision au sein des entreprises.

Services de proximité, des réalités multiples

Dans le cadre de nos recherches, nous avons interviewé plusieurs dizaines de travailleurs actifs dans des secteurs très différents, tant du point de vue de

(3) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2003), En dialogue - Rapport bisannuel. Le droit au travail et à la protection sociale : la qualité de l'emploi. Bruxelles: Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. p. 123-162. http://www.luttepauvrete.be/rapportbisannuel2.htm

leurs activités que de celui du mode de subvention auquel ils sont soumis. Les conditions de travail en terme de stabilité de contrat, des formations auxquelles les travailleurs ont accès, de participation à la vie de l'entreprise, etc. varient considérablement. De manière générale, la situation de travail en services de proximité peut être considérée comme la résultante de trois paramètres : la situation du travailleur, le type d'entreprise et, enfin le, ou les, mode(s) de subventions et d'agréments auxquels ces entreprises peuvent recourir. Tout cela peut avoir une importance considérable sur les conditions objectives de travail mais aussi sur la perception que peut en avoir le travailleur ainsi que son entourage.

Au vu de la grande diversité de situations, pas étonnant qu'il soit bien difficile d'établir des généralités en la matière. Et s'il ajoute à cela les multiples aides publiques auxquelles il est possible de faire appel, l'observateur risque le tournis : abattement de cotisations sociales, emplois subsidiés dans un cadre réglementaire ou dans le cadre d'un projet pilote, agréments particuliers. A titre indicatif, on peut ainsi citer diverses mesures d'aide à l'emploi auxquelles il est fréquemment fait appel et qui diffèrent en outre selon que l'activité est développée à Bruxelles ou en Wallonie (PTP, ACS, SINE, Activa, différentes formes d'APE, Art60§7 et Art 61, etc.).

Pour aborder le point de vue des travailleurs des services de proximité, il n'est évidemment pas possible de tenir compte de tous les paramètres. Une distinction nous parait toutefois pertinente, voire indispensable, pour aborder cette complexité : le travailleur est-il, ou non, inscrit dans un dispositif visant à améliorer son insertion socioprofessionnelle ? Dans le premier cas, on est confronté au croisement de deux finalités distinctes : d'une part, faire progresser le prestataire vers une meilleure insertion et, d'autre part, rendre un service de la meilleure qualité possible au bénéficiaire du service. C'est là le défi quotidien des professionnels de l'encadrement dans ce secteur. Ainsi le travailleur est-il engagé dans une double dynamique. D'un côté, il est le sujet qui réalise le travail, car c'est lui qui preste concrètement le service auprès du client. Mais, d'un autre côté, il est aussi le bénéficiaire d'un service qui vise à améliorer sa propre insertion socioprofessionnelle.

Enfin, le type de structure dans lequel le travailleur évolue peut considérablement influencer les conditions de travail, la stabilité et la reconnaissance sociale du travail effectué. Le mode de financement et le tissu institutionnel du secteur sont le fruit d'une histoire particulière, souvent de luttes sociales ou de rapports de force. Un service de proximité peut intégrer des cadres très divers : petite structure plus ou moins militante, sans ou avec peu de reconnaissance officielle, un projet pilote sous financé, un réseau installé depuis de longues années ou un réseau récent mais néanmoins bien subventionné. Les conditions de travail et le dialogue social vont varier considérablement en fonction de cette réalité.

Le fait de savoir si le travailleur est ou non inscrit dans un dispositif d'insertion professionnelle et le type d'entreprise dans laquelle il travaille sont à nos yeux deux points d'attention importants pour considérer le positionnement et le vécu du travailleur. En réponse à ces questions, divers scénarii sont possibles avec plusieurs implications.

Sans entrer dans les détails, il faut quand même souligner un élément supplémentaire de nature à complexifier encore la situation. A force de vouloir à tout prix orienter des fonds publics vers l'insertion professionnelle, les pouvoirs publics, qu'ils soient européens, nationaux, régionaux ou locaux, incitent les promoteurs de projet à inclure cette dimension dans leurs perspectives afin d'obtenir des financements. Aujourd'hui, pour développer une crèche, un service qui lutte contre la fracture numérique, un projet culturel ou toute autre chose encore, il faut imaginer un lien avec un projet d'insertion, sous peine de ne pas trouver de financement. Même si le propos est probablement un peu caricatural, il n'en correspond pas moins à une réalité vécue par de nombreux gestionnaires. Les difficultés ainsi engendrées peuvent avoir de graves conséquences et la responsabilité en est partagée entre responsables de projets et décideurs politiques.

Travailleurs inscrits dans une filière d'insertion : des collègues aux statuts très divers

Rappelons tout d'abord que nous n'abordons pas ici les questions relatives aux « stagiaires » inscrits dans des filières de formation par le travail (EFT en Wallonie et AFT à Bruxelles). Notre propos concerne des personnes actives dans le cadre d'un contrat de travail. En adoptant le point de vue quotidien du travailleur, deux questions essentielles se posent. La première : qui paie la rémunération et donc à l'égard de qui le travailleur est-il tenu par un lien de subordination ? La seconde : pour combien de temps le travailleur est-il engagé, à durée déterminée ou indéterminée ?

Quelques exemples choisis peuvent aider à mieux comprendre.

Travailleur bénéficiant d'une mesure d'activation

L'article 60 § 7 prévu dans la loi organique des Centres Publics d'Action Sociale du 8 juillet 1976. Il permet aux CPAS de réinsérer dans le circuit professionnel et le système de sécurité sociale les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale (RIS) et de l'aide sociale financière. Les personnes engagées en « article 60 » le sont dans les liens d'un contrat de travail avec leur CPAS. Celui-ci peut, soit engager ces personnes au sein de ses propres services, soit les mettre à disposition de tiers. Cette dernière situation est souvent vécue comme problématique par les travailleurs, qui ne savent pas toujours à quel règlement de travail ils doivent se soumettre : celui du CPAS (son employeur) ou celui de son patron sur son lieu de travail ?

Le contrat de travail ne dépasse presque jamais la durée nécessaire pour mettre la personne en ordre au niveau de la sécurité sociale. Les modalités financières et les pratiques en matière d'évaluation peuvent varier considérablement d'une commune à l'autre, voire d'un dossier à l'autre. Le travailleur devra s'en accommoder.

Tant en Wallonie qu'à Bruxelles, il est possible de recourir à des mesures d'activation des allocations de chômage ou du revenu d'intégration (*mesure ACTIVA*). Le travailleur signe alors un contrat de travail avec son employeur mais sa rémunération est composée de deux éléments distincts : une somme versée par l'organisme de paiement de son revenu de remplacement (500 euros pour un temps plein), d'une part, et le complément versé par l'employeur sur base de la grille barémique de référence au sein de l'entreprise, d'autre part. Même si elle n'a pas d'impact en terme de rémunération pour l'employé, cette disposition renforce le fait que le travailleur se perçoit comme émargeant à une situation de sous salariat et cela complique parfois singulièrement son rapport avec le travail et les liens qu'il entretient avec son employeur.

Dans le cadre de la *mesure SINE*, destinée aux entreprises d'économie sociale agréées, l'employeur centralise tous les flux financiers et verse donc l'entièreté du salaire aux travailleurs. Cette mesure permet d'engager une personne à durée déterminée, si celle-ci a moins de 45 ans, et à durée indéterminée, pour un travailleur de plus de 45 ans.

Le statut PTP (Programme de transition professionnelle) est une mesure accessible aux seuls employeurs du secteur non-marchand et du secteur public. Le travailleur engagé sous cette mesure reçoit sa rémunération, comme dans le cadre de la mesure ACTIVA, en deux parties : l'allocation « d'intégration », qui est payée par l'organisme de paiement des allocations de chômage, et un salaire payé par l'employeur. L'ensemble de ces deux montants doit correspondre au salaire auquel un travailleur occupant les mêmes fonctions a droit en vertu du régime salarial en vigueur dans l'entreprise/l'administration concernée. Un travailleur peut être engagé dans le cadre d'un PTP pendant un maximum de 24 mois couvrant toute sa carrière professionnelle.

Dans le meilleur des cas, cette limitation dans le temps permet au travailleur de reprendre pied par rapport à la réalité professionnelle mais elle rend souvent très difficile toute implication réelle et durable dans le développement de l'entreprise. Sauf, bien entendu, lorsque l'entreprise dégage des marges suffisantes pour stabiliser l'emploi des travailleurs engagés dans un premier temps

sous ces statuts. Néanmoins, les agréments (tel celui des ILDE bruxelloises) ne le permettent pas toujours ou, en tous cas, ne le facilitent pas.

Par ailleurs, les équipes de travail sont généralement composées de travailleurs inscrits dans des statuts différents. La disparité des niveaux de salaire peut alors être source de tension. Ces difficultés peuvent aussi être aggravées par des anomalies administratives, comme c'est le cas, par exemple, pour un travailleur sous contrat article 60 qui n'a pas droit aux congés payés la première année, ce qui oblige alors l'employeur à trouver des solutions « bricolages » pendant les périodes de congés annuels.

Travailleurs en entreprises d'insertion, un cadre particulier.

Les travailleurs qui appartiennent au public cible des Entreprises d'insertion, les « demandeurs d'emploi difficiles à placer » (DEDP), sont généralement embauchés à durée indéterminée. Toutefois, leur avenir en entreprise d'insertion est aussi lié à la dégressivité de l'aide financière régionale. L'entreprise d'insertion crée parfois des emplois durables pour quelques travailleurs mais, souvent, elle doit se résoudre à licencier pour pouvoir engager de nouveaux demandeurs d'emploi appartenant au public cible. C'est la logique même de son cadre d'agrément qui l'y incite. Heureusement, l'accompagnement vers l'emploi « classique » à la sortie de l'entreprise d'insertion fait aussi partie de la mission de l'insertion.

L'entreprise d'insertion est-elle d'abord un cadre temporaire pour des emplois « tremplin » ou est-elle, dans certains cas, une opportunité pour créer des emplois qui s'inscrivent dans le long terme, quitte, à la longue, à perdre son statut initial d'entreprise d'insertion ? Le débat est ouvert mais il est aussi soumis à la pression économique liée à la survie de l'entreprise. Dans pareil contexte, il est souvent bien difficile pour le travailleur de percevoir le scénario dans lequel s'inscrit son employeur.

Emplois durables, emplois précaires

Qu'en est-il de la stabilité d'emploi au sein des services de proximité à finalité sociale ? Si on prend d'abord le cas des travailleurs inscrits dans une logique de parcours d'insertion, la situation est très variable. Les moyens financiers dont disposent les entreprises et la stabilité qu'elles ont, ou non, pu mettre en place jouent un rôle déterminant. Une structure elle-même précaire ne peut pas engendrer des emplois stables.

Le Centre d'économie sociale et le CERISIS, deux centres de recherche sur l'économie sociale, ont récemment réalisé une étude comparée des performances des différents prestataires agréés titres-services (prestataires d'économie sociale, prestataires publics et entreprises privées à but lucratif). Il en ressort une forte différence dans la stabilité des emplois offerts aux travailleurs. « *Ainsi, les entreprises d'insertion se distinguent par le pourcentage élevé de CDI offerts aux travailleurs (86,2%), alors que les entreprises d'intérim n'offrent que très rarement ce type de contrat (1,6%). Ces données sont par ailleurs corroborées par le rapport de la Région wallonne qui montre que 78,3% des entreprises d'insertion n'offrent que des CDI, alors que 55,6% des sociétés d'intérim ont plus de 2/3 de leurs travailleurs sous CDD.* »[4].

A noter que plusieurs petites ASBL, même si elles sont animées par des responsables de bonne foi, imposent à leurs travailleurs des conditions de travail d'une relative précarité, essentiellement par faute de moyens financiers et de gestionnaires. En outre, les nouvelles structures de type IDESS en Wallonie ou ILDE à Bruxelles proposent très majoritairement des emplois « tremplin », de durée relativement limitée : PTP, art 60 §7, etc. Après un an ou deux, que deviennent alors ces travailleurs ?

Ces différentes situations posent de nombreuses questions. Tout d'abord quant à l'impact de cette précarité d'emploi sur les travailleurs eux-mêmes. Les travailleurs

(4) Henry A., S. Nassaut, J. Defourny et M. Nyssens, 2008 (sous presse) Titres-Services : Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires, revue belge de sécurité sociale.

en contrat « tremplin » - PTP, article 60, etc. – vivent souvent assez difficilement le fait de devoir quitter l'entreprise après une période relativement courte. Psychologiquement, ils perçoivent parfois cela comme un échec supplémentaire dans leur parcours professionnel. Ils se sont investis dans leur emploi, ils se sont attachés aux collègues, ils rêvent d'un avenir dans l'entreprise et se voient finalement contraints de la quitter. Le retour au chômage représente aussi une perte de revenus et d'identité positive pour nombre d'entre eux. Le travail au noir risque de refaire son apparition.

Malgré tout, certaines associations insistent sur l'aspect « plus positif que négatif » de ces emplois tremplins. Ils permettent aux travailleurs de reprendre contact avec le monde du travail, de retrouver une confiance en eux et d'acquérir une expérience et des compétences dans un secteur professionnel particulier. Encore faut-il alors que l'entreprise mette en œuvre des dispositifs pour que cette formation professionnelle et sociale soit réelle. Formation par le travail, entreprise d'insertion, tutorat, formation par les pairs, apprentissages en situation d'emploi... Et bien entendu, des pratiques de jobcoaching pour accompagner la recherche d'un nouvel emploi par le travailleur à sa sortie. Comme évoqué précédemment, la double mission de formation du travailleur et de prestation de services efficaces à des clients reste un défi quotidien.

Dans les structures qui n'ont pas pour mission l'insertion socioprofessionnelle de personnes éloignées de l'emploi, la stabilité de l'emploi est également très variable d'une entreprise à l'autre. Dans le secteur de l'enfance, par exemple, certaines structures offrent des CDI mais se retrouvent régulièrement face à une insécurité importante quant au financement du service, donc des emplois. Dans certains secteurs, on ne connaît que trop bien la pratique qui consiste à remettre des préavis de licenciement « à titre conservatoire » en attendant la confirmation d'une promesse de subvention. L'emploi à durée indéterminée n'est donc pas forcément synonyme de sécurité d'emploi.

Par contre, nous l'avons déjà dit, les services d'aide aux familles et aux personnes âgées, souvent actifs depuis plusieurs décennies, ont pu consolider suffisamment leurs structures pour organiser un dialogue social entre employeurs

et travailleurs, qui garantit une certaine stabilité de l'emploi. Aujourd'hui, en régions wallonne et bruxelloise, plus de 3.500 travailleurs accompagnent 300.000 personnes en Wallonie, à Bruxelles et en Région germanophone[5]. Toutefois, là encore, rien n'étant parfait en ce bas monde, des questions financières délicates peuvent se poser lorsque les coûts de personnel augmentent suite à la progression des travailleurs sur les échelles barémiques en fonction de leur ancienneté. Si le pouvoir subsidiant ne suit pas ou ne suit que partiellement et à posteriori, c'est la pérennité même de certains emplois qui peut être mise en cause.

La précarité de l'emploi vécue par certains travailleurs peut avoir des conséquences tout aussi importantes sur la qualité des services et sur la structure des services de proximité elle-même, surtout si cette dernière investit correctement dans la formation et l'accompagnement de ses travailleurs. Les contrats à durée déterminée l'obligent en effet à devoir se séparer régulièrement des travailleurs qui ont acquis les compétences nécessaires pour offrir un service de qualité et qui connaissent les rouages de l'entreprise et du métier. La qualité des services est dès lors souvent mise à mal puisqu'elle est directement liée à la longévité et à la stabilité des emplois. Ceci est d'autant plus vrai que les services de proximité impliquent une relation entre le client et le prestataire. La qualité du service dépend dès lors fortement de la confiance qui s'installe entre les deux personnes[6]. Or, cette confiance aura d'autant plus de mal à se créer que le prestataire change régulièrement.

Dans le cadre de l'agrément IDESS, qui propose en grande majorité des emplois « tremplins », ce problème avait déjà été souligné par le Conseil Economique et Social de la Région wallonne, avant l'entrée en vigueur du décret. La mesure n'a toutefois pas été modifiée. Les soucis importants que rencontrent aujourd'hui les structures en termes de formation du personnel et de stabilisation des emplois créés, engendrent inévitablement des problèmes

(5) Fédération d'Employeur de Services d'Aide à Domicile – FESAD et Fédération Aide et Soins à Domicile - FASD.
(6) L'importance de cette relation « client-prestataire » a été démontrée lors de l'instauration des titres-services. Les aide-ménagères engagées par les nouvelles structures ont en effet majoritairement emmené leurs clients avec elles.

de qualité des services prestés, comme nous l'ont expliqué les responsables de plusieurs structures IDESS.

Dans les entreprises qui pratiquent le système des titres-services, la situation des travailleurs est fondamentalement différente. L'emploi est plus stable, le métier tend à se professionnaliser et l'organisation des prestations est mise en œuvre avec un réel souci d'efficacité. Les exigences à la fois d'un point de vue technique et en matière de fiabilité du travailleur augmentent sensiblement. Par ricochet, ces métiers sont moins accessibles pour des personnes plus faibles ou plus instables. Les entreprises d'insertion ont là un rôle particulier à jouer pour permettre aux personnes les plus en difficulté d'avoir encore accès à ce type de poste et éviter « d'écrémer » comme le feront certains services de proximité « privés ». De même, la rationalisation des services (rigueur des temps de prestations et de déplacements, « nomenclature » des tâches à réaliser, etc...) a aussi tendance à éliminer les temps de contacts humains informels qui donnent aux prestations techniques leur caractère d'action sociale. De service de proximité, le système tend à glisser vers un marché de services sur lequel la qualité de la prestation s'évalue avant tout sur base de critères techniques.

D'un tout autre point de vue, à côté des emplois sous contrat, qu'ils soient stables ou précaires, certains services de proximité font également appel à des emplois bénévoles. Il s'agit là principalement des structures qui se créent à partir de la volonté de quelques citoyens – souvent militants - de répondre à des besoins non rencontrés. On retrouve également des formes de bénévolat dans des structures de type de crèches parentales, où les parents deviennent eux-mêmes prestataires de service. Aujourd'hui, en Belgique francophone, les pratiques de ce genre restent toutefois très marginales.

Bénévoles et salariés

L'association Bawet propose d'installer des logiciels libres sur les ordinateurs de personnes privées. L'objectif est de diffuser largement les logiciels libres et,

ainsi, de lutter contre les exclusions provoquées par la « fracture numérique » qui se propage de plus en plus entre ceux qui sont « connectés » et les autres. Ce service est géré entièrement par des bénévoles. Parmi ceux-ci, quelques uns ont toutefois créé une entreprise d'économie sociale également active dans les logiciels libres : Bawetic. Cette entreprise propose des services payants à diverses structures (associations, administrations et entreprises).

BAWET
Rue Pierreuse, 19/21 à 4000 Liège
Tél. : 04/232 95 01 – Mail : info@bawet.org - Site : www.bawet.org

Salaires et conditions de travail

Nous l'avons dit, le secteur des services de proximité est composé d'une grande diversité de situations. Il est dès lors difficile d'y appliquer des standards d'évaluation. Plusieurs remarques semblent toutefois importantes.

D'une manière générale, les structures de services de proximité, qu'elles se situent ou non dans le domaine des titres-services, proposent des métiers qui génèrent, la plupart du temps, des revenus de faible niveau. Avec l'effet ajouté de la pratique du temps partiel et/ou des horaires coupés que ces services imposent, les travailleurs de ce secteur sont donc très exposés aux situations souvent qualifiées de « pièges à l'emploi ». Dans toute une série de situations familiales, le faible différentiel entre les revenus du travail et les revenus et avantages liés aux revenus de remplacement représentent un réel frein par rapport à la motivation à décrocher et conserver un emploi.

Dans ce contexte, les entreprises d'économie sociale réagissent de manière diversifiée, souvent en fonction de leurs moyens financiers et du secteur dans lequel elles sont actives. Toutefois, dans la limite de ces moyens, elles attachent une importance particulière à fournir à leurs travailleurs les conditions de travail les plus favorables possibles. Certaines entreprises d'économie sociale actives

dans les aides ménagères « titres-services » ont, par exemple, choisi de payer leurs travailleurs au dessus des barèmes minima imposés par leur commission paritaire. Les entreprises d'économie sociale semblent aussi plus attentives à la pénibilité du travail et à la compatibilité des horaires avec la vie familiale. Ces questions sont discutées avec les travailleuses et l'entreprise adapte les plannings et l'organisation du travail pour faciliter la conciliation entre vie de famille et vie professionnelle pour tous. Enfin, les temps de transport, les moments de réunions ou les déplacements sont rémunérés. Plusieurs travailleuses actives dans les titres-services que nous avons rencontrées ont en effet insisté sur une différence importante en ce qui concerne ces différents points, entre l'entreprise d'économie sociale pour laquelle elles travaillent actuellement et d'anciens employeurs à but purement lucratif (et particulièrement l'intérim).

Dans le secteur de l'aide aux familles et aux personnes âgées, le dialogue social entre employeurs et travailleurs permet à ces derniers d'être officiellement représentés dans les organes de décisions et de défendre la qualité de leurs conditions de travail. Cela devient progressivement le cas aussi dans les titres-services, où certains réseaux se voient aujourd'hui dotés d'un conseil d'entreprise ou d'un comité pour la prévention et la protection au travail. Les plus petites entreprises accueillent de plus en plus souvent des délégations.

Si l'attention particulière aux conditions de travail est présente dans la très grande majorité des entreprises d'économie sociale que nous avons rencontrées, les moyens financiers restent pour certaines un obstacle important. Certaines travailleuses nous ont, par exemple, fait part de la pénibilité physique de leur travail et de leur crainte de devoir s'arrêter « prématurément ». Or, la situation financière de l'entreprise ne lui permet pas toujours d'offrir les formations ad hoc ou du matériel nécessaire pour soulager cette pénibilité, ni de proposer à ses travailleuses une compensation financière. Elle essaie parfois de valoriser les travailleuses par d'autres moyens mais cela reste très difficile. Le nombre de services de proximité à finalité sociale qui doivent quotidiennement lutter pour trouver des moyens financiers afin d'assurer leur survie reste considérable. Dès lors, ils éprouvent de grandes difficultés pour offrir des conditions de travail avantageuses à leur personnel mais se battent pour y parvenir, ce qui constitue le plus souvent une gageure.

Le travail à domicile : un métier à part entière

Lorsque le service de proximité prend la forme d'un service à domicile pour les particuliers, le métier prend une dimension caractéristique. Qu'il s'agisse des gardes d'enfant ou de gardes malades, des aides ménagères, des aides familiales ou d'autres métiers à domicile, les travailleurs et travailleuses sont majoritairement en situation d'autonomie toute la journée. Ils ne côtoient ni collègues, ni patron. Cette particularité nécessite dès lors une gestion du personnel adéquate et une attention particulière pour les moments d'échanges et de rencontres entre le travailleur et la structure : possibilité pour le travailleur de s'exprimer sur son vécu et sur les situations qu'il rencontre chez ses usagers, possibilité de rencontrer régulièrement ses collègues et les autres personnes qui interviennent auprès de ses usagers, etc. Le « suivi » des travailleurs qui se trouvent à l'extérieur de la structure demande également, de la part de la structure, de développer des outils de gestion adéquats.

Par ailleurs, ces métiers exigent des travailleurs d'entrer en contact avec l'intimité des clients, de développer dès lors une capacité d'écoute particulière et une aptitude à détecter des situations de crise nécessitant l'intervention rapide de services spécialisés (dégradation de santé, assuétudes, violences intra familiales, etc.). Des formations sont dès lors indispensables de même que, dans certains cas, un suivi psychologique.

Enfin, pour le travailleur, la difficulté réside souvent dans un exercice d'équilibriste entre, d'une part, le développement d'une relation de confiance avec le bénéficiaire de service qui impose écoute et souplesse et, d'autre part, le respect du cadre et des procédures professionnelles qui garantissent la rigueur et la pérennité du service au-delà des affinités personnelles et des aléa de la vie quotidienne de chacun.

Formation et encadrement

La majorité des services de proximité à finalité sociale (dont ceux agréés en tant que EI, IDESS ou ILDE) ont comme priorité l'insertion socioprofessionnelle de personnes fragilisées. Les travailleurs sont donc principalement des personnes qui, au moment de leur engagement, étaient, soit bénéficiaires du chômage, soit du Revenu d'Intégration Sociale (RIS), et ne possédaient pas de diplôme du secondaire inférieur. Certaines de ces personnes connaissent des difficultés sociales très importantes (alcoolisme ou drogue, logement insalubre ou instabilité de logement, violence conjugale, très longue période de chômage ou de détachement avec les réseaux officiels de la société, etc.). Elles doivent donc reprendre petit à petit contact avec le monde du travail. Et cela ne peut se faire sans un accompagnement solide, qui exige du temps et, dès lors, des financements.

C'est une des problématiques importantes que rencontrent les nouvelles structures IDESS qui font face à des publics fortement précarisés. Le manque de moyens financiers pour encadrer ces travailleurs implique, pour certaines entreprises, un problème important dans la fiabilité et la stabilité des services offerts. Et l'on peut se demander si les objectifs fixés par les pouvoirs publics à ces structures (insertion professionnelle, services de qualité, etc.) sont correctement calibrés par rapport aux moyens financiers qui leurs sont dévolus.

Au manque de moyens financiers ou humains, vient s'ajouter, pour ces structures, l'inexistence actuelle de formations adaptées à leurs besoins. Pour tout ce qui touche aux petits travaux de bricolage ou de jardinage, les formations proposées par le FOREM ou d'autres organismes ne sont pas assez généralistes et, donc, sont trop poussées en comparaison avec les tâches que les travailleurs doivent assumer. Pour répondre à cette problématique, une des pratiques qui semble relativement répandue est la formation par les pairs, sorte de compagnonnage consistant à offrir une formation « sur le tas », en interne, donnée par les travailleurs les plus anciens. De manière générale, outre l'accompagnement social qui permet aux travailleurs de ces structures de se « remettre en selle » et de reprendre contact avec le monde du travail, on peut

se poser de réelles questions sur la pertinence du contenu du travail proposé au public cible des IDESS. Il est en effet très difficilement concevable que ces personnes, formées de manière généraliste et peu approfondie à réaliser de très petits travaux de jardinage et de bricolage, puissent demain trouver un travail de qualité dans des entreprises classiques. Par contre, elles développent sans conteste leur adaptabilité par rapport à l'emploi (respect des horaires, travail en équipe, etc.), ces réflexes acquis devenant parfaitement transférables dans d'autres situations professionnelles.

Dans une autre mesure, les ILDE bruxelloises connaissent également des difficultés pour rendre effective l'obligation de formation qui leur incombe[7]. Le problème le plus récurrent est la difficulté de dégager le temps nécessaire à la formation, particulièrement pour des activités qui imposent une régularité des prestations. Le fait que certains travailleurs eux-mêmes ne soient pas toujours motivés à suivre une formation et la difficulté de trouver des organismes qui dispensent des formations à des prix abordables dans certains domaines spécifiques constituent également deux des problèmes les plus courants.

La situation est par contre aujourd'hui meilleure pour les entreprises agréées en titres-services. En tous cas elle devrait l'être puisque, depuis le 11 juillet 2007, un fonds de formation a été mis en place par le gouvernement fédéral. Ce fonds, longtemps réclamé par les entreprises agréées, permet à ces dernières de demander le remboursement partiel de leurs frais de formations. Celles-ci doivent évidemment avoir un lien avec la fonction exercée, telles que des formations sur l'attitude, le savoir-faire avec des clients, l'ergonomie, le plan de l'organisation efficace, la sécurité et l'hygiène ou l'usage du néerlandais/français/allemand sur le lieu du travail. Elles peuvent être, soit des formations sur le lieu de travail (ou sur le terrain) de l'employé (par exemple chez le client ou dans l'atelier de repassage), soit des formations en dehors du lieu de travail données par un formateur interne ou un formateur externe (institut de formation, formateur indépendant, etc.). Les formations sur le

(7) Voir à ce titre l'analyse rédigée sur la question par Marie Spaey, chargée de projets chez SAW-B. Cette analyse qui a pour titre « ILDE et formation des travailleurs : la quadrature de cercle ? » est téléchargeable gratuitement sur le site de SAW-B à l'adresse suivante : http://www.saw-b.be/cms/analyses.php

terrain sont uniquement accessibles pour des nouveaux travailleurs dans les titres-services. Elles ont pour but d'augmenter l'autonomie de ces nouveaux travailleurs. Chaque entreprise agréée en titres-services dispose, par année civile, d'un montant maximum auquel elle peut prétendre. Le fonds de formation dispose, pour l'année 2008, de 7 millions d'euros et le montant maximum par entreprise est calculé sur base du nombre de titres-services qu'elle a transmis l'année précédente à la société émettrice. Les petites structures et les structures en forte croissance, qui sont celles qui ont souvent le plus grand besoin de formation, n'ont donc qu'un accès limité au fonds par rapport à leurs besoins réels. De plus, il semble que le fonds soit peu utilisé en Wallonie car le système « crédit adaptation » proposé par le FOREM - mais non spécifique aux titres-services - semble bien correspondre à une partie des demandes et est plus facile d'utilisation. La Ministre fédérale de l'Emploi prévoit néanmoins de prendre diverses mesures pour améliorer le fonctionnement du Fonds, sur base d'une évaluation par la « Commission fonds de formation titres-services » attendue pour fin 2008[8].

En dehors de ce fonds de formation, les EI « titres-services » disposent également de moyens complémentaires pour la formation et l'encadrement de leurs travailleurs. Ce qui permet de mieux comprendre les résultats de l'étude du CERISIS et du CES sur les performances des prestataires « titres-services ». « *Une proportion importante de communes (83%), d'ALE (54%), de personnes physiques (50%) et de sociétés d'intérim (48%) n'offrent ni accompagnement ni formation à leurs travailleurs. Par contre, seules 6% des entreprises d'insertion sont dans le même cas.* »[9]

Le constat général semble donc clair et, surtout, évident. L'accompagnement et la formation des travailleurs au sein des services de proximité à finalité

(8) « Plan pour l'emploi 2009 pour faire face à la crise ». Ce Plan résume et concrétise sous une forme allégée la note de politique générale déposée par Joëlle Milquet, ministre fédérale de l'Emploi, le 31 octobre à la Chambre et distribuée le 20 novembre. Il est accessible à l'adresse suivante : http://milquet.belgium.be/files/081120-Plan%20emploi%202009.pdf

(9) Henry A., S. Nassaut, J. Defourny et M. Nyssens, 2008 (sous presse) Titres-Services : Régulation quasi-marchande et performances comparées des entreprises prestataires, revue belge de sécurité sociale.

sociale dépendent largement du financement dont dispose les entreprises. Or, ce financement est insuffisant dans de nombreux cas, alors que, tant dans un objectif d'insertion socioprofessionnelle que dans une visée de qualité du service, la formation des travailleurs est essentielle, voire même indispensable. En dehors du financement, intervient également le(s) secteur(s) dans lequel (ou lesquels) les entreprises sont actives : existence d'un fonds de formation et de formations adéquates, etc. Vient enfin s'ajouter la capacité du dirigeant à trouver des solutions les plus adaptées et qui offrent un rapport efficacité/coûts financiers et humains élevé. Certaines entreprises que nous avons rencontrées développent, par exemple, des dispositifs originaux qui tentent de s'adapter au mieux aux demandes de leurs travailleurs. Ainsi, une entreprise de la région liégeoise a mis en place une fonction de « référent technique » qui peut répondre aux besoins spécifiques de certains travailleurs en les accompagnant sur leur lieu de travail pour leur montrer les bons gestes et les bons réflexes.

Une image positive de son métier

Au fil de nos rencontres, un aspect important du travail a été mis en évidence. Il s'agit de l'image que le travailleur donne de son travail, de la façon dont l'entourage perçoit son rôle et le met ou non en valeur. Cette perception est d'autant plus importante qu'elle renvoie aussi au travailleur l'image qu'il a de lui-même. A côté des programmes de formation et de la qualité de l'encadrement, des petites choses concrètes peuvent grandement contribuer à la construction d'une image positive, tant pour le travailleur lui-même que pour son entourage : un porte document solide et soigné, présenté avec le logo de l'entreprise, un dossier de présentation correctement mis en page, un vêtement de travail marqué et entretenu, un véhicule de société, une carte de visite soignée,...

Participation des travailleurs, valeur culte de l'économie sociale

Dans la définition des services de proximité à finalité sociale élaborée par le groupe de travail mis en place en 2003 par la Fondation Roi Baudouin, la participation des travailleurs au projet de l'entreprise est considérée comme un élément fondamental. Pourtant il s'agit là d'un des défis les plus difficiles auxquels sont confrontées les entreprises à finalité sociale. La participation n'est en effet pas chose évidente. Il faut pouvoir dégager du temps pour les travailleurs (ce qui a un coût) afin qu'ils puissent prendre connaissance des réalités de l'entreprise et émettre leurs opinions. Ils doivent enfin être formés progressivement à participer, car les mécanismes de participation efficaces doivent se développer sur du long terme. Mais, avant tout, il est indispensable que les travailleurs eux-mêmes soient motivés à devenir parties prenantes du projet de leur entreprise, ce qui est loin d'être partout une évidence.

En outre, en matière de participation, il convient de bien différencier les différents dispositifs et leurs finalités respectives. L'information et la communication interne à l'attention des travailleurs ne doivent pas être confondues avec les outils paritaires de la concertation sociale ou avec des processus de consultation. De même, la possibilité de participer à l'Assemblée Générale, voire au Conseil d'Administration de son entreprise, n'est pas automatiquement synonyme de participation réelle aux dynamiques de décision.

ADMR : une participation active des travailleurs

Depuis plusieurs années, l'ASBL ADMR (Aide à domicile en milieu rural), qui emploie plus de 1.600 personnes, a développé une structure de consultation des travailleurs tout à fait originale. Chaque équipe de travail (sur base géographique) élit un (ou une) délégué(e) effectif(ive) et un(e) suppléant(e) pour 4 ans pour intégrer des commissions consultatives. Il existe 5 commissions consultatives, une pour chaque groupe professionnel (Aide familiale, garde à domicile, aide ménagère et ouvriers polyvalents, assistants sociaux et employés

administratifs). Ces commissions n'ont pas de pouvoir de décision mais bien de consultation sur l'évolution du projet de services de l'ADMR.

Cette structure fonctionne de façon parallèle avec des structures de concertation sociale habituelles (délégations syndicales, CE, CPPT, etc.). Son travail n'est d'ailleurs pas le même. Les délégués d'équipe ne s'occupent pas de défendre les travailleurs mais d'assurer au quotidien la convivialité dans le fonctionnement de l'équipe. Les personnes élues sont également des ressources pour leurs collègues. Quand une aide familiale a un problème, elle peut en parler avec une de ses paires et pas seulement avec l'assistante sociale qui l'encadre.

Les délégué(e)s professionnel(le)s assurent aussi le relais de l'information à leurs collègues et transmettent l'avis de leur équipe à l'ASBL. Dans ce but, des assemblées inter-délégués ont été mises en place au sein des antennes régionales. Elles rassemblent tous les délégués de toutes les équipes. Ils y reçoivent des informations sur le fonctionnement de l'entreprise et sont consultés sur le fonctionnement de leur équipe et de l'antenne. A noter aussi que chacune des cinq Commissions consultatives de groupe professionnel (CCGP) désigne des délégués à l'Assemblée Générale de l'ADMR. Ces délégués sont donc membres de l'ASBL.

Au niveau de l'ASBL, les délégués peuvent être réunis, soit par métier, soit tous ensemble. Il existe trois instances différentes : une commission consultative commune (pour réfléchir le projet de l'ASBL), une commission consultative d'un groupe professionnel (sur l'avancement de ce métier particulier) et une réunion des 5 commissions consultatives des groupes professionnels dans le cadre du CA.

La première se réunit 3 fois par an. Ses membres travaillent en groupes animés par un expert du CfiP. Le rôle de cette commission est de réfléchir à l'évolution du projet de services de l'ADMR de manière très concrète. Ses acteurs travaillent, par exemple, à la mise en place de cahiers de communication au sein des familles, ce qui devrait permettre de délivrer des messages aux autres prestataires (qu'est-ce qu'on y met ? avec quel esprit ?). Cette commission a également pour objectif d'élaborer le plan d'action annuel pour chaque

antenne régionale. Les délégués se donnent quelques objectifs concrets (choses qu'ils veulent améliorer ou innover) par antenne et s'efforcent à ce que ces objectifs puissent toucher tous les métiers.

Les cinq CCGP se réunissent, elles, 5 fois par an avant chaque CA, à la coordination wallonne de l'ADMR. Ils reçoivent l'information sur ce que le CA va débattre et sont chargés de donner un avis sur ces sujets. Pour chaque CA, 5 avis différents et dactylographiés sont remis sur chacun des sujets abordés. Le CA n'est évidemment pas obligé d'en tenir compte mais il s'agit là d'informations souvent intéressantes permettant de guider les administrateurs dans leurs décisions. Après chaque CA, les groupes reçoivent les informations sur les décisions prises.

Après chaque élection, une journée de formation en commun est organisée pour l'ensemble des délégués. Ils reçoivent alors des explications sur l'organisation du système de consultation, des outils pour remplir au mieux leur rôle, des méthodes d'animation, etc. Si les délégations syndicales étaient quelque peu réticentes lors de l'instauration de ce système, la direction est aujourd'hui particulièrement vigilante à bien gérer la concertation dans l'entreprise en délimitant clairement le rôle de chacun.

ADMR (Coordination wallonne)
Rue de l'Eglise, 3 à 5537 Annevoie
Tél. : 082/61 18 12 – Mail : info@admr.be - Site : www.admr.be

---

Face à ces difficultés, les entreprises d'économie sociale développent des modèles de participation très divers, comme la prise de parts dans la coopérative, la participation des travailleurs au CA ou aux Assemblées Générales, la concertation des travailleurs, etc. Quel que soit le dispositif mis en place, le degré et la qualité de participation des travailleurs varient considérablement.

Deux éléments semblent jouer un rôle important : le type de structure (et de direction) et le type de travailleurs.
Pour bien comprendre notre propos, il importe de différencier deux types de scénarii dans lesquels les travailleurs peuvent évoluer, car les enjeux et perspectives revêtent des formes très différentes. Le premier cas de figure est celui d'une personne qui cherche tout simplement un emploi et n'émet pas d'exigence particulière quant à celui-ci. Sans jugement de valeur aucun, il s'agit d'une personne qui vend sa force de travail pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille. Elle en attend les meilleures conditions de travail possibles, mais ne souhaite pas outre mesure se mêler du devenir de l'entreprise ou de ses mécanismes de fonctionnement. Rappelons aussi ici la difficulté que rencontrent les travailleurs inscrits dans des « emplois tremplins ». Par définition, ils ne sont dans l'entreprise que pour une durée déterminée et il est donc assez logique qu'ils n'expriment généralement pas un grand intérêt envers les processus participatifs.

Au sein des entreprises qui fonctionnent selon le principe des titres-services, on recense très régulièrement des travailleurs qui n'ont pas conscience du fait que leur employeur se situe dans une logique d'économie sociale et/ou d'insertion. Cet état de fait est d'ailleurs renforcé par de nombreux employeurs qui ne mettent pas cette particularité en exergue à l'occasion des séances d'embauche ou même au fil de la vie au sein de l'entreprise. Leur priorité est de donner une image de l'entreprise tout à fait « normale », c'est-à-dire qui correspond aux standards de l'économie de marché.

Le second cas de figure est plus complexe. Il s'agit de travailleurs qui ont la volonté de participer à un changement social par leur action professionnelle ou qui découvrent, dans leur travail, un projet ou des objectifs qui ont du sens pour eux. Ils ont bien entendu besoin d'une rémunération décente mais leur objectif est aussi, parfois même de façon prioritaire, de « faire œuvre utile ». Dans ce contexte, de nombreuses personnes sont prêtes à accepter – jusqu'à une certaine limite toutefois - des conditions de travail plus difficiles (horaires qui débordent, des contrats à temps partiels, etc.). Elles sont aussi disposées à s'investir d'avantage dans le projet et ses orientations. Ce type d'attitude est moins fréquent mais,

peut-être, ces travailleurs peuvent-ils jouer un rôle moteur qui insufflera d'avantage de participation et d'implication personnelle au sein des entreprises.
Nous l'avons souligné par ailleurs, les entreprises d'économie sociale actives dans le secteur des titres-services ont connu, ces dernières années, une croissance importante. Plusieurs d'entre elles sont d'ailleurs passées à l'échelle du développement de « groupes d'entreprises » qui occupent plusieurs centaines de travailleurs. La participation de ces derniers fait partie du statut de la SFS, obligatoire pour les entreprises d'insertion wallonnes. En effet, dans le statut de SFS (société à finalité sociale), la question de la participation du travailleur se pose rapidement. La SFS doit, selon les neufs principes qui la définissent, prévoir des modalités permettant à chaque membre du personnel d'entrer au capital de la société dans l'année de son engagement. Cette obligation suppose que les entrepreneurs et leurs travailleurs inventent des formes de participation et se saisissent de cette contrainte en la transformant en opportunité. Ce n'est pas chose aisée mais de bonnes pratiques se construisent pas à pas.

Conclusion

Le travailleur actif dans le secteur des services de proximité peut donc, on l'a vu, vivre des réalités très diverses. Est-il inscrit dans une filière d'insertion, travaille-t-il dans un réseau de services rôdé depuis de longues années, est-il confronté aux réalités de l'explosion du secteur des titres-services », fait-il partie d'une petite équipe active dans un nouveau secteur d'activité pilote ?...

Le fait de travailler dans une entreprise d'économie sociale est à priori un gage de meilleure qualité de l'emploi ou, en tous cas, d'une meilleure attention portée au travailleur. Pourtant, pour plusieurs travailleurs, ce n'est pas la finalité sociale qui les a attirés en tant que telle. Dans la plupart des cas, c'est plutôt la simple, mais néanmoins légitime, volonté de trouver un emploi. Cela correspond d'ailleurs assez bien au choix politique posé par les décideurs : créer des emplois dans le secteur des services pour lutter contre le chômage, principalement dans celui des personnes au départ peu qualifiées.

Le travailleur qui choisit ce secteur ou qui s'y retrouve, poussé par toutes sortes de mesures plus ou moins coercitives, doit sans cesse rechercher son équilibre entre sa volonté de sécuriser au maximum son emploi dans le temps, de jouir d'un revenu combiné suffisant, de donner aux autres une image valorisante des tâches qu'il assume, aux personnes pour lesquelles il travaille et, in fine, ce qui prime tout, de lui-même.

Vu l'importance primordiale de la dimension humaine dans ces métiers, l'économie sociale y trouve un terrain d'expression qui lui convient parfaitement. Peut-être ce volet humain devrait-il d'ailleurs être d'avantage mis en avant en ce qui concerne la façon de travailler et les finalités poursuivies ?

Le financement des services de proximité à finalité sociale

Eric Dewaele[1]

De manière générale, parler d'argent est toujours une aventure périlleuse. Elle l'est d'autant plus quand il s'agit d'évoquer le financement de services répondant à des besoins humains par essence illimités, puisqu'ils mettent en jeu le bien-être, notion elle-même bien difficile à cerner. Les moyens financiers qu'une collectivité décide d'affecter à des missions telles que celles des services de proximité vont donc toujours susciter une grande frustration et un éternel goût d'œuvre inachevée. Cela est renforcé par l'évaluation quantitative objective que permet la budgétisation. Traduire des besoins sensibles en chiffres, fussent-ils de l'argent, ne que peut que susciter l'insatisfaction.

Cela étant dit, nous tenterons tout de même une approche analytique et critique qui aidera, nous l'espérons, à mieux comprendre et à mieux prioriser les choix à poser. Dès le premier coup d'œil, deux éléments émergent : l'hybridation des ressources et un secteur encore en plein chantier où se côtoient souvent le pire et le meilleur.

Le pouvoir public, garant de la bonne gestion du bien commun, doit poser des choix pour construire sa politique de financement. La tâche est complexe, car le décideur politique arrive toujours dans un second temps. Il se situe en effet généralement dans la réaction plutôt que dans la pure initiative, puisque les demandes sont généralement le fruit d'un long parcours d'engagement citoyen porté par la société civile ou par les entrepreneurs sociaux, qui inventent des réponses à ces besoins. C'est sur cette base que peuvent apparaître de nouveaux gisements d'emplois et une réelle création de richesse. Mais, quand la volonté de création d'emplois à tout prix devient une priorité absolue, le risque de distorsion des fonctionnements augmente considérablement.

(1) Chargé de projets Education Permanente - SAW-B

Les modes de financement des pouvoirs publics ne sont toutefois qu'une réponse évolutive à des demandes qui émanent des acteurs de terrain. De la détection d'un nouveau besoin à son financement structurel, le chemin est souvent sinueux et exige, de la part des acteurs, la mise en place des stratégies efficaces. Ce mouvement de va-et-vient entre les acteurs de terrain et les choix politiques qui sont effectués pour y répondre permet de mieux comprendre la complexité, sans doute inévitable, du financement des services de proximité à finalité sociale.

Nous commencerons dans cet article par analyser les principales difficultés auxquelles sont confrontées les structures de services de proximité à finalité sociale en termes de financement. Nous analyserons ensuite les réponses qu'elles peuvent apporter, et nous concluront sur les relations d'interdépendances et de mouvement continuel entre les acteurs de terrain et les pouvoirs publics.

Un financement hybride pour un secteur toujours en chantier

Agréments divers (EI, ILDE, IDESS, etc), titres-services, aides à l'emploi, bénévolat,... La première difficulté réside dans la multiplicité des sources et des types de financement. Comme l'explique Jean-Louis Laville, l'intervention publique a pris (et prend encore aujourd'hui) des formes très diverses (voir encadré ci-dessous) avec un type de financement spécifique pour chacune. La multiplicité des niveaux de pouvoirs et de compétences que nous connaissons en Belgique ajoute encore à la complexité du système. Enfin, le nombre important de missions que l'on assigne aux services de proximité à finalité sociale (insertion socioprofessionnelle, développement local, services aux plus démunis, etc.) entraîne avec lui une démultiplication des sources de financement. Certaines d'entre elles sont heureusement structurelles, d'autres sont ponctuelles (quitte à devoir y faire appel chaque année). Certaines sont accordées à la structure en fonction de ses finalités, d'autres dépendent du statut du travailleur engagé (aides à l'emploi, etc.) et d'autres encore sont accordées à l'usager (titres-services).

Coexistance de deux logiques d'intervention

Le financement public des services de proximité à finalité sociale relève actuellement en Belgique de deux logiques : une situation de « quasi marché » et une intervention « tutélaire ».

Dans le premier cas, il s'agit d'une aire d'activité économique au sein de laquelle opère la loi de l'offre et de la demande, avec une injection significative d'argent public. Ces apports publics vont soutenir la demande et, plus particulièrement, la demande individuelle. C'est le cas des titres-services.

L'intervention de type « tutélaire » va, quant à elle, agir sur l'offre de service (aides familiales, petite enfance,....) en prenant en charge la plus grande partie de ses frais de fonctionnement.

Chaque porteur de projet va donc naviguer à vue dans un paysage complexe, qui permet de cumuler ou d'associer différents types de financements. Entre règlementations évolutives, appuis locaux et partenariats, le dirigeant des structures de services de proximité peuvent facilement s'y perdre. Deux observations peuvent dès lors être mises en évidence : d'une part, l'intérêt stratégique d'adosser le développement d'un service de proximité à une structure existante, sorte de « mère porteuse » qui pourra apporter son expertise en matière de sources de financement, et, d'autre part, pour le, ou les, responsable(s) du projet, la nécessité impérieuse d'une expertise en gestion administrative et financière ainsi qu'une connaissance précise des mécanismes de financement.

Des choix politiques qui influencent directement le secteur

Une deuxième difficulté pour les porteurs de projets des services de proximité à finalité sociale est directement liée aux choix politiques qui sont pris par nos décideurs et qui ne correspondent pas toujours (ou pas au bon moment) aux exigences du terrain. Certaines structures ne trouvent donc aucun financement, ou un financement insuffisant et non structurel (appels à projets, etc.), pour répondre aux besoins qu'elles ont identifiés. Elles doivent soit se résoudre à s'insérer dans des cadres qui ne sont pas appropriés à leur action, soit à développer d'autres stratégies (bénévolat, soutien d'une « structure mère », etc.) que nous analyserons plus loin.

Un choix politique fort : la création d'emplois

En matière d'action sociale, les demandes sont infinies mais les moyens pour y répondre sont, eux, toujours en quantité limitée. Il n'est donc jamais possible de répondre à tous les besoins et l'Etat doit légitimement opérer des choix.

Face à un chômage important et persistant en régions wallonne et bruxelloise, les décideurs politiques ont mis la priorité sur les soutiens aux dispositifs d'insertion professionnelle et à la création d'emplois. Cette politique leur offre l'avantage d'être particulièrement bien mesurable et visible. Il faut donc créer le plus d'emplois possibles, quelle que soit leur qualité, chasser les chômeurs ou les « activer » pour les mettre au travail, etc. Infléchir les courbes croissantes du chômage est une obsession partagée par tous les responsables politiques occidentaux. Les services de proximité apparaissent alors comme une niche, un gisement d'emplois à fort potentiel.

Ce choix est lourd de conséquences, car il influence considérablement le secteur tout entier et c'est, logiquement, probablement l'objectif poursuivi. Mais cette prépondérance engendre des effets pervers d'importance. Le service agréé pour mettre un œuvre une mission d'insertion se voit aussi généralement confier une autre mission sociale au travers de l'objet de ses activités quotidiennes. Bien souvent, les structures de services de proximité développent elles-mêmes des

missions secondaires, pour répondre à la complexité des besoins qu'elles rencontrent auprès de leurs usagers et publics cibles. Cette multiplication des missions, qui n'est compensée que par une seule subvention, risque souvent de générer d'importantes distorsions fonctionnelles et, dans certains cas, de véritables dysfonctionnements.

Par ailleurs, il faut observer que les promoteurs de projets participent eux-mêmes aux côtés parfois « schizophrènes » des dispositifs de subventionnement et de leur mode de justification. C'est ainsi, par exemple, que, ne trouvant aucune subvention appropriée, un service dont l'objectif est de lutter contre la fracture numérique (rendre Internet accessible à tous), va demander un agrément dans le cadre d'un dispositif d'insertion professionnelle. En quelques sortes, c'est le promoteur lui-même qui, faute de mieux, va « tordre son propre modèle » pour correspondre à un standard qui lui fournira les meilleurs moyens pour fonctionner.

Avec leurs enjeux et leurs moyens respectifs, décideurs politiques et promoteurs de projets participent donc de façon très complémentaire à maintenir et développer un système de financement au sein duquel il y a souvent un décalage entre les missions officielles et les moyens mis en œuvre pour les remplir. Poser ainsi les choses suscite de nombreuses questions en termes de modes d'évaluation pour l'efficacité des services mais aussi, et peut-être surtout, par rapport à la compréhension que peuvent en avoir les bénéficiaires et les travailleurs.

Les titres-services : un financement spécifique

En matière de financement, il convient d'isoler le dispositif qui repose sur les titres-services. En finançant la demande plutôt que l'offre, cette mesure a produit un développement considérable des services d'entretien à domicile et de repassage. Même si ce n'est pas parfait, le financement du système est aujourd'hui rôdé et permet aux entreprises, qu'elles soient ou non inscrites

dans les standards de l'économie sociale, de tabler sur un financement régulier et fiable. Celui-ci reste toutefois insuffisant pour des petites structures qui ne bénéficient pas, par ailleurs, d'autres types de financement (via l'agrément Entreprise d'insertion, etc.).

En créant le système des titres-services, l'Etat a construit la solvabilité d'une demande des familles en y injectant de l'argent public via une prise en charge partielle du coût du travail domestique. Cette mesure s'adresse à tous, sans discrimination, en fonction du niveau de revenus. Ce « nouveau marché » ouvre bien entendu un nouveau champ d'activité économique et contribue à diminuer l'ampleur des circuits de travail non déclarés mais il est un autre effet qui ne semble pas avoir fait l'objet d'une anticipation.

De nombreux services de proximité préexistaient à l'avènement du système des titres-services : aides et soins à domicile, aides familiales, gardes malades, brico-dépannage, etc... Ces services d'adressaient à la fois à des personnes en situation précaire mais aussi à des personnes aux revenus moyens. Une responsable des services à domicile développés par un CPAS nous confiait que, depuis la création des titres-services, les personnes qui avaient les moyens de payer ont eu tendance à recourir à ce nouveau système fiscalement plus avantageux et moins « connoté aide sociale ». Du coup, la concentration de personnes qui ne payent pas ou peu leurs factures augmente sensiblement au sein des services qui n'ont pas recours aux titres-services, les conditions de travail des aides ménagères se dégradent et c'est la viabilité même de certains services qui est ainsi mise en cause. Les services pour les pauvres ne sont plus les mêmes que pour les autres... La priorité a été donnée à la satisfaction de demandes individuelles plutôt qu'à des besoins plus collectifs. C'est un choix politique.

Enfin, la logique cartésienne visant à quantifier les choses pour en rendre le partage plus juste peut avoir des conséquences très dommageables lorsqu'on l'applique à un secteur tel que celui des services de proximité. Quand le découpage horaire des prestations devient la base intangible du mode de subventionnement, la marge de manœuvre que nécessite une adaptation souple à la diversité des situations devient quasi nulle. Les prestataires doivent alors

développer des trésors d'imagination pour que leur travail conserve sa qualité humaine sans pour autant être pénalisés par des heures prestées qui ne pourraient plus faire l'objet d'une rémunération.

Des appels à projets

Si nos décideurs valorisent particulièrement les actions mesurables et quantifiables, le caractère étriqué de leur mandat politique les amène également à favoriser les résultats visibles à court terme. Les « projets pilotes », si familiers aux responsables d'associations, sont une manière d'y arriver. Faute d'intervenir de façon structurelle, nombre de pouvoirs publics financent des idées nouvelles et, bien entendu, ils communiquent à leur sujet. Il faut créer des projets qui innovent, qui font autrement, qui sont alternatifs... et tant pis si, dans certains cas, on ne cesse de réinventer ce qui existe. L'essentiel est que cela paraisse neuf. Renforcer et développer des idées existantes n'est guère passionnant, tandis que lancer une conférence de presse pour annoncer la mise en route d'une nouvelle solution miracle qui pourra, bien entendu, être essaimée et reproduite, même si ce sera structuré et financé par d'autres, plus tard, semble valorisant...

Ainsi, les promoteurs de projets doivent sans cesse renouveler leur emballage et leur présentation en y apportant les dernières touches « tendances » : coopération, politique des quartiers, actions de rues, intergénérationnel, environnement, développement durable, etc. Fort heureusement, le recyclage de vieilles idées est possible pour autant que la forme sous laquelle on les présente soit au moins un verni neuf. Mais l'insécurité du service et des emplois qui y sont liés est une conséquence directe de cette manière de fonctionner, malheureusement une des seules envisageable pour certaines associations.

Notons quand même que les appels à projets prennent tout leur sens s'ils sont suivis, une fois le projet pilote confirmé dans son utilité et sa pertinence, de moyens de financements structurels. Par ailleurs, ce type d'appel à projets

pilotes permet surtout aux entrepreneurs d'économie sociale de développer de nouvelles idées, de les tester en recevant un soutien financier pour le faire. En cela, ils favorisent, stimulent la créativité des acteurs.

Des réponses des acteurs de terrain

Les financements sont donc très nombreux et, nous venons de le voir, loin d'être toujours adaptés aux besoins des acteurs de terrain. Néanmoins, les modes de financement sont directement issus d'un mouvement de va-et-vient constant entre, d'une part, les demandes des citoyens, des associations, des entreprises et, d'autre part, les réponses proposées par ceux qu'ils mandatent pour gérer le bien commun. Les modes de financement ne répondent donc pas à une logique rigide, dans laquelle ils seraient imposés de manière unilatérale par les pouvoirs publics aux associations et entreprises de services de proximité. Ces dernières ont un pouvoir d'action non négligeable sur leurs modes de financement puisqu'elles peuvent inciter et forcer les pouvoirs publics à les faire évoluer et/ou à en créer pour répondre aux nouveaux besoins identifiés sur le terrain.

Identifier de nouveaux besoins et...les faire reconnaître comme tels

Solidarités sociales, prises en charges des personnes plus faibles, mobilité, accès à l'outil informatique, aides à la vie quotidienne, maintien à domicile de personnes malades ou handicapées, garde d'enfants... Tous ces services relèvent d'une certaine forme de « génération spontanée ». Ils ne relèvent pas d'un mot d'ordre ou d'une décision stratégique prise en haut lieu et inscrites dans un agenda politique. A priori, les mandataires et décideurs politiques n'en sont donc pas responsables.

Inévitablement, après des phases de structuration successives et d'essais-erreurs ces initiatives citoyennes aboutissent sur le bureau des ministres pour des demandes de soutien, d'abord ponctuelles puis de plus en plus récurren-

tes. Lorsque l'on est mis à la porte poliment, il n'y a pas d'autre solution que de tenter une entrée par la fenêtre. De pressions en dossiers, de lobbies en appuis politiques, les demandes vont, viennent et s'adaptent aux conditions et aux cadres posés par les instances de financement. Parfois, les fragilités inhérentes aux projets émergeants leur sont fatales. Comment vivre suffisamment pour prouver que l'on existe, que l'on répond à un vrai besoin et que, sans financement public, il n'y a pas d'avenir quand, par définition on n'a pas d'aide publique ? Comme évoqué dans notre propos introductif, une stratégie possible, c'est la politique du coucou.

« Une structure mère »

La politique du coucou, c'est aller poser l'œuf prometteur de son projet dans le nid d'une structure existante, où se développent en parallèle des projets qui ont déjà pignon sur rue et fonctionnent depuis plusieurs années dans d'autres cadres de subvention (économie sociale, éducation permanente, etc.). Parfois, le coucou se trouve déjà dans le nid : combien de projets ne sont-ils pas nés de l'énergie d'un ou d'une employé(e) qui prend des initiatives en marge de sa fonction principale ou pour répondre à un besoin identifié grâce au service déjà mis en place ? Cette « mère porteuse » pourra assumer la prise charge de la phase de mise en route et, grâce à son « filet de sécurité », permettra souvent de pousser plus loin les prospectives innovantes avec les inévitables prises de risque que cela implique.

Le bébé bus du GABS

Reconnu comme acteur d'éducation permanente, le Groupe d'Animation de la Basse Sambre, propose une série d'ateliers à un public composé de personnes en rupture sociale, avec des grandes difficultés économiques. Ces ateliers sont à la fois proposés par les animateurs et par le public avec lequel ils travaillent. La philosophie du GABS est de promouvoir une forte intégration des usagers

dans la définition des besoins et des services. Ce qui a amené le GABS à développer constamment de nouveaux projets pour répondre aux besoins exprimés par son public cible. Le GABS est ainsi reconnu comme association de promotion du logement et comme OISP (formations pour employers polyvalents de bureau). Il a également créé un service d'éducateur de rue et, depuis quelques années, un service de halte garderie, le « Bébé-bus ».

Ce Bébé-bus est né, d'une part, suite à l'expression d'un réel besoins de femmes sans emplois, qui avaient de grandes difficultés à trouver des lieux d'accueil pour leurs enfants (car elles ne sont pas prioritaires en raison de par leur statut, ou parce qu'elle n'ont besoin que de quelques heures de garde pour faire des démarches ou chercher un boulot) et, d'autre part, de la volonté d'une personne de monter un projet pilote de halte garderie ambulante selon un modèle qu'elle avait vu fonctionner en France. Le GABS a donc joué le rôle de « mère porteuse » pour ce projet.

Aujourd'hui, le Bébé-bus c'est une camionnette avec 2 puéricultrices qui se déplacent dans plusieurs villes et installent, dans des locaux adaptés et mis à disposition par les communes, une crèche pour quelques heures.

GABS
Rue des Glaces Nationales 142-144 à 5060 Auvelais
Tél. : 071/74 28 15 – Site : www.gabs.be

Qu'ils viennent du dehors ou de l'intérieur, ces apports de sang neuf sont en outre essentiels pour alimenter la dynamique des entreprises sociales qui, sans cela, risquent la sclérose ou, en tous cas, l'endormissement. Pourtant, ces innovations impliquent toujours un très fort investissement personnel de ses promoteurs. La reconnaissance sociale ou financière ne sera pas toujours au rendez-vous et, si elle arrive un jour, elle prendra du temps et ne sera, souvent, que très partielle.

Avant de parler de financement, l'initiative part donc souvent de la volonté d'une ou plusieurs personnes qui perçoivent un besoin et ambitionnent de tenter une réponse. Du point de vue de la gestion et plus tard du financement potentiel, cette genèse pose une série de questions. La rigueur et la pertinence des réponses influencera considérablement ses chances de succès. Au-delà de la toute relative sécurité que la structure « mère » peut apporter, il faut encore que les porteurs des nouvelles initiatives aient la capacité de construire le projet en élaborant, d'amblée, une structure financière viable, du moins après quelques années.

Enfin, un projet qui s'amorce sur une base d'engagement volontaire pose aussi d'emblée toutes sortes de questions qui ont trait à la gestion des ressources humaines comme, par exemple, le rapport délicat entre lien de subordination d'un travailleur et libre arbitre du porteur de projet bénévole. Ce genre de tension provoque inévitablement des conflits et leur mode de résolution pourra fortement influencer le fonctionnement du futur service. Les pionniers ne sont pas toujours les meilleures personnes pour diriger la mise en place effective de la structure. Ceux qui conçoivent les dossiers de demande de subvention ne sont pas toujours ceux qui en vivront...

Parfois, l'agrément et/ou la subvention viendra alimenter un système qui marie emploi bénévole et emploi salarié. C'est, par exemple, le cas dans les ASBL généralement dirigées par un Conseil d'Administration de bénévoles, qui emploie en partie des salariés et parfois aussi, en partie, des volontaires. Les services de proximité sont peut-être un gisement d'emplois mais pas toujours exclusivement d'emplois rémunérés.

Mouvements, institutionnalisations et indépendances

Selon une vision traditionnelle des marchés, tout ce qui se paie fait partie de l'économie. Le payeur peut être une personne ou une collectivité : une personne paie pour obtenir un bien ou un service pour elle-même ou son entourage. Un pouvoir public paie pour des équipements ou des services collectifs.

S'il paie pour des équipements ou services à destination de particuliers, c'est parce que ceux-ci sont en difficulté (pauvreté, handicap, maladie...) ou que le service rendu est considéré comme universel : sécurité, enseignement, culture, information,... La logique des titres-services n'entre pas dans cette perspective. Il est interpellant de constater qu'un Etat finance massivement l'entretien et le repassage domestique... Comme nous l'avons déjà évoqué plus haut, c'est là le résultat d'un choix politique qui vise d'abord la résorption du chômage en s'appuyant sur un besoin individuel des particuliers plutôt que sur des réponses à donner à des besoins collectifs.

Mais, en marge de l'économie traditionnelle, il y a aussi tout ce qui est impayable mais qui s'échange néanmoins. Pour quelles raisons et comment évaluer la richesse immatérielle ? Faut-il seulement essayer de la mesurer ?

De multiples mouvements sociaux détectent les besoins des citoyens et les transforment en demandes. Ces demandes ne peuvent alors pas toutes faire l'objet d'une satisfaction sur le marché des services à tous les niveaux (Europe, Etat, Région, collectivités locales), des responsables politiques utilisent une partie de nos impôts pour satisfaire à ces demandes en fixant des règles et des limites auxquelles il faut s'adapter. Là aussi, il y a des modes et des tendances, des privilégiés et des oubliés.

Ainsi, tandis que les structures s'installent et se développent avec d'inévitables rigidités liées à leurs règles de contrôle, les réseaux continuent à frémir ou à s'agiter en inventant au quotidien de nouvelles formes de solidarité.

Pour rester réellement innovant et proche des demandes initiales, le porteur de projet doit-il à tout prix s'efforcer de préserver son indépendance financière ? Dans l'affirmative, il doit alors souvent fonctionner avec de faibles moyens qui limitent de facto la portée des actions à moins qu'il ne s'adresse prioritairement à des personnes qui ont des moyens suffisants pour financer le service. A l'inverse, il peut aussi s'efforcer d'infléchir, de l'intérieur, les logiques de redistribution de l'argent public afin qu'elles collent au plus près aux priorités qui, initialement, ne sont pas les siennes.

A force d'obstination et de combat, les solidarités du passé et tous ceux qui les ont fait vivre ont débouché sur les modalités actuelles de financement et de subvention. Aujourd'hui encore se développent, fort heureusement, de nombreuses innovations solidaires fondées sur les échanges de services, la mutualisation des questions et les forces de la coopération. L'analyse et la critique des modes de financement des services de proximité, comme celles des autres pans de la solidarité, permettent d'identifier les mécanismes privilégiés par les pouvoirs publics pour rencontrer l'intérêt général et le bien commun. Les choix posés en la matière sont toujours la résultante d'un rapport de force entre ceux qui produisent la richesse et ceux qui peuvent en bénéficier. Sans basculer dans un marxisme primaire, en ces temps ou le néolibéralisme expose ses limites, sans doute est-il opportun de restaurer un peu cette tension dynamique qui peut être motrice et source de réel progrès humain.

4

(Enjeux européens des

services de proximité)

La libéralisation des services : son impact sur les services de proximité à finalité sociale

Véronique Huens

L'Europe reste pour beaucoup de personnes une entité fort abstraite et très complexe. Peu de citoyens comprennent les décisions qui sont prises par ses instances et, dès lors, très peu d'entre eux s'y intéressent. Pourtant, leurs répercussions sur le quotidien des gens et des entreprises sont importantes. Il y a maintenant plus de 3 ans que l'on entend parler de la libéralisation des services suite à la fameuse « directive Bolkestein[2] ». Cette directive a donné naissance à des débats passionnés où syndicats, ONG, entreprises d'économie sociale ont pu prendre conscience des risques que cette libéralisation comportait pour eux et, plus globalement, pour le modèle social européen. De nombreux ouvrages, colloques, analyses ont été édités et organisés sur la thématique. Depuis lors, des étapes importantes ont été franchies et les textes ont – heureusement - fortement évolués. Toutefois, des décisions importantes vont encore être prises dans les mois prochains, comportant des enjeux majeurs pour les entreprises d'économie sociale et pour les services de proximité à finalité sociale. Nous souhaitons dès lors faire le point sur la situation actuelle et repréciser les termes du débat. Qui est concerné par cette libéralisation? Que signifie-t-elle concrètement pour les acteurs de terrain et pour les citoyens ? Quel impact cela va-t-il avoir sur les services de proximité, pour les structures et pour leurs travailleurs ?

Libéralisation des services

Jusqu'il y a peu encore, si vous vouliez avoir une ligne téléphonique ou être raccordé au gaz ou à l'électricité, vous n'aviez pas beaucoup de choix. Il n'existait

(1) Coordinatrice Education Permanente - SAW-B. Avec les contributions de Luca Ciccia de la CNE et Patrick Debuquois de Caritas.
(2) Bolkestein est le nom du Commissaire européen au Marché Intérieur de l'époque.

qu'une seule entreprise, gérée par l'Etat. Aujourd'hui, il y a tellement d'opérateurs qu'il est parfois difficile de savoir auquel il est préférable de s'adresser. Ces changements sont directement dus à la libéralisation des services exigée par l'Europe. Celle-ci s'inscrit dans une politique plus large, qui vise à créer un véritable marché intérieur européen. Cet objectif est en fait inscrit dans le Traité de Rome de 1957. Les membres fondateurs de ce qui s'appelait la Communauté économique européenne (CEE) ont alors souhaité réaliser un grand marché qui instaurerait la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services. Comme vous pouvez aujourd'hui vous installer relativement facilement dans un autre pays de l'Union Européenne, une entreprise de services polonaise (ou de tout autre Etat des 27) pourrait s'installer et proposer ses services en Belgique.

Pourquoi cette libéralisation ? L'idée que prône l'Europe (et les défenseurs du capitalisme et du « libre marché ») est qu'une situation de concurrence où plusieurs entreprises offrent le même service est meilleure pour le consommateur qu'une situation de monopole, avec une seule entreprise. Cette idée est pourtant loin d'être concrétisée dans la réalité. En Belgique, la Poste et les transports (SNCB) passeront prochainement par cette étape (du moins en partie) et seront donc gérés non plus par l'Etat mais par des entreprises privées à but lucratif, dans un esprit de concurrence[3]. L'impact concret pour le citoyen est qu'il pourra choisir entre plusieurs entreprises pour poster ses lettres et se rendre dans celle qu'il pensera la mieux adaptée à ses besoins (la moins chère, la plus efficace, etc.). Par contre, le fait que ces services soient pris en charge par des entreprises privées lucratives et non plus par l'Etat risque d'avoir des effets négatifs importants pour le consommateur. L'objectif premier de ces entreprises n'est en effet plus de rendre un service à tous et le plus accessible possible mais de faire le maximum de profit. Toutes les parties du service qui ne seront pas directement rentables risquent ainsi d'être supprimées ou alors leur coût risque d'augmenter sensiblement. Un bureau de poste dans un petit village, par exemple, même s'il est utile et nécessaire pour la population locale, sera supprimé s'il ne rapporte pas suffisamment. Des emplois risquent également d'être supprimés.

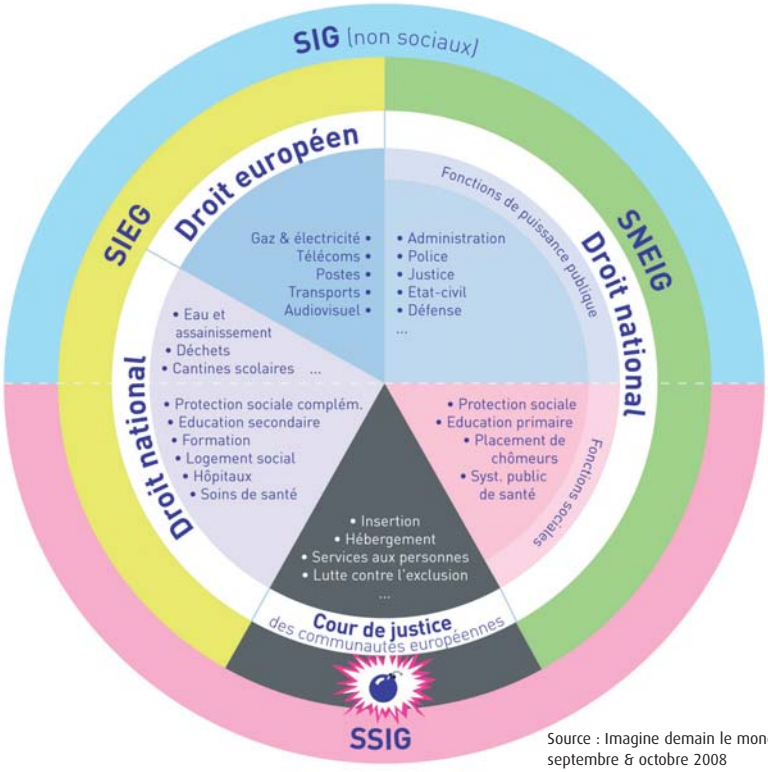
(3) Cette situation est toutefois tempérée par l'existence d'un contrat de gestion qui impose aux entreprises des obligations de service public.

La « Directive Bolkestein » prévoyait au départ que tous les services soient concernés par ce mouvement. Suite aux pressions de nombreux acteurs, de grandes manifestations syndicales et à l'opposition de certains Etats membres, la proposition de directive services a connu, heureusement, de nombreuses modifications. La Commission européenne a reconnu que certains services sont nécessaires pour améliorer les conditions de vie des citoyens et renforcer la solidarité entre eux. Elle a admis que ces services, pour être prestés correctement, ne peuvent être soumis aux règles de la concurrence.

Différents types de services

L'Europe reconnaît donc différents types de services. Elle ne parle plus de « services publics » mais de services d'intérêt général (SIG). Ces SIG sont définis par la Commission européenne comme « *les services marchands et non-marchands que les autorités publiques considèrent comme étant d'intérêt général et soumettent à des obligations spécifiques de service public* »[4] Chaque pays membre de l'Union européenne peut donc définir ce qu'il considère comme SIG. Dans ces SIG, l'Europe opère deux grandes distinctions. La première est celle entre les services d'intérêt économique général (SIEG) et les services non économiques d'intérêt général (SNEIG). La seconde est celle entre les SIG « non sociaux » et les Services « sociaux » d'intérêt général (SSIG).

(4) Livre vert de la Commission européenne du 21 mai 2003 sur les services d'intérêt général. C'est dans ce livre vert que l'expression SIG est employée pour la première fois.



Source : Imagine demain le monde n°69 - septembre & octobre 2008

Que représentent d'abord les SIEG et les SNEIG ? Les SIEG sont des services d'intérêt général qui peuvent être potentiellement soumis à une logique marchande. C'est principalement le cas des grands services en réseaux : fourniture d'électricité ou de gaz, télécommunications, postes, transport, audiovisuel, etc. Mais pas uniquement. Selon la Commission européenne, l'expression SIEG « *s'étend également aux autres activités économiques soumises elles aussi à des obligations de service public* ». Ce sera le cas des hôpitaux, des soins de santé, de la formation, du logement social (en partie du moins), etc.

Les SNEIG sont des Services d'intérêt général pour lesquels il n'existe pas de marché et qui recouvrent essentiellement deux choses : les fonctions de puissance publique (police, justice, défense, administrations, etc.) et les fonctions publiques exclusivement sociales (systèmes d'éducation obligatoire, santé, sécurité sociale, pension du premier pilier, etc.). Les règles du marché intérieur ne s'appliquent pas à ces services. Mais l'Etat peut décider de prester lui-même ces services ou de les déléguer à d'autres opérateurs. Il peut notamment déléguer certaines tâches via des appels d'offres qui mettent bel et bien en concurrence les opérateurs de terrain, y compris des opérateurs privés. La frontière est donc ténue, très ténue même.

Voici un extrait de la dernière Communication de la Commission en matière[5] de distinction entre les services dits « économiques » et ceux acceptés comme « non-économiques » : « *Dans le domaine du droit de la concurrence, la Cour de justice estime que ce n'est pas le secteur ou le statut d'une entité assurant un service (par exemple le fait qu'il s'agisse d'une entreprise publique ou privée, d'une association d'entreprises ou d'un organisme d'administration publique), ni son mode de financement, qui déterminent si ses activités sont considérées comme économiques ou non économiques, mais la nature de l'activité elle-même. Pour opérer la distinction, la Cour se fonde sur un ensemble de critères relatifs aux conditions de fonctionnement du service en cause, tels que l'existence d'un marché, de prérogatives de puissance publique ou d'obligations de solidarité. Dans la pratique, cela signifie qu'une seule et même entité peut fort bien exercer à la fois des activités économiques et non économiques et, de ce fait, être soumise aux règles de concurrence pour certaines parties de ses activités, mais non pour d'autres. (...) Selon cette approche fonctionnelle, chaque activité doit donc être analysée séparément.*

Pour qu'un service donné soit qualifié d'activité économique soumise aux règles du marché intérieur (libre circulation des services et liberté d'établissement), il doit présenter la caractéristique essentielle d'être fourni contre rémunération. Il ne doit cependant pas nécessairement être payé par ceux qui

(5) « Les services d'intérêt général, y compris les services sociaux d'intérêt général : un nouvel engagement européen » Com (2007) 724 final.

en bénéficient. Le caractère économique d'un service dépend non pas du statut juridique du prestataire de service (un organisme à but non lucratif, par exemple), ni de la nature du service, mais plutôt de la manière dont une activité donnée est effectivement exercée, organisée et financée. Dans la pratique, exception faite des activités liées à l'exercice de l'autorité publique, auxquelles les règles du marché intérieur ne sont pas applicables en vertu de l'article 45 du traité CE, il s'ensuit que la grande majorité des services peuvent être considérés comme des « activités économiques », au sens des règles dudit traité relatives au marché intérieur (articles 43 et 49). »

Il semble donc de plus en plus clair que, hormis les activités liées à l'exercice de l'autorité publique (justice, police, administration, défense, état-civil, etc.), tous les services peuvent être considérés comme relevant de la sphère économique et devant donc être soumis aux règles du marché intérieur, aux règles de la concurrence. L'Europe considère donc que l'Etat doit être limité au strict minimum.

Nous avons vu que l'Europe opère également une deuxième distinction entre les Services sociaux d'intérêt général (SSIG) et les services d'intérêt général « non sociaux ». Les SSIG sont des services particuliers qui permettent de rendre effectif l'accès aux droits fondamentaux. Ils visent la cohésion sociale et l'amélioration des conditions de vie des Européens. Ils sont assurés par des organismes publics, parastataux ou privés (ASBL, entreprises d'économie sociale, etc.). Parmi les Services sociaux d'intérêt général, on retrouve les services de santé, la sécurité sociale, la protection sociale, la lutte contre la pauvreté, certains services à la personne, les soins à domicile, les services de l'emploi, l'insertion socioprofessionnelle, l'aide à la jeunesse,... Cependant, tous les services sociaux ne sont pas des services sociaux d'intérêt général. Ainsi ceux qui sont réservés à un public limité (par exemple, au personnel d'une entreprise) ne le sont pas dans la mesure où leur prestation ne s'effectue pas par référence à des droits fondamentaux.

Tous comme l'ensemble des SIG, les SSIG peuvent être, soit de type « économique », soit de type « non économique ». Le problème actuel est que cette frontière reste très floue. Certains services fournis par des entreprises d'économie

sociale, comme la formation et l'insertion socioprofessionnelles (zone noire sur le graphique ci-dessus), pourraient aussi être considérés comme des services sociaux d'intérêt général « de type économique » et, dès lors, être soumis à la concurrence.

Certains services ont toutefois été exclus directement de la directive services, à savoir les services relatifs à l'aide à l'enfance, à l'aide aux familles et aux personnes se trouvant de manière permanente ou temporaire dans une situation de besoin.

Le rôle des autorités publiques belges et l'impact sur les services de proximité à finalité sociale

Comme l'explique Ariane Fontenelle, directrice du Think tank Pour la Solidarité, la question de savoir si les services d'économie sociale vont ou non être reconnus comme SSIG « économique » ou non « économique » n'est plus particulièrement pertinente. A moins que le domaine concerné soit directement exclu de la directive services, l'Union européenne considère en effet que, dès qu'il y a rémunération pour un service, celui-ci entre dans les règles de la concurrence. La majorité des entreprises d'économie sociale vont donc, demain, se retrouver dans une logique de concurrence, que certaines connaissent d'ailleurs déjà. Les enjeux qui se posent dès lors sont ceux du mandatement et des marchés publics[6].

Les missions d'intérêt général peuvent être directement prestées par l'autorité publique ou au travers du mandatement d'entreprises. Cette question du mandatement est aujourd'hui au coeur des débats. Depuis les évolutions de la directive services et l'approfondissement de la libéralisation des services, on prend de plus en plus conscience que seules les décisions des autorités publiques nationales pourront garantir l'avenir de services sociaux tels que l'insertion socioprofessionnelle, la lutte contre les exclusions ou encore les services à la personne.

(6) Pour une explication complète de ces deux mécanismes, voir l'analyse de SAW-B réalisée par Ariane Fontenelle « Le rôle des autorités publiques dans la protection des SSIG ». Celle-ci est téléchargeable à l'adresse suivante : http://www.saw-b.be/EP/2008/A0808.pdf

Plus concrètement, les autorités publiques, qu'elles soient fédérales, régionales, communautaires ou locales, qui attribuaient des subventions aux entreprises de l'économie sociale dans leurs domaines spécifiques, devront à présent mandater ces entreprises selon des règles strictes. Elles ne pourront le faire que si le service répond à trois critères : le caractère de nécessité du besoin à satisfaire, le caractère particulier de la mission impartie découlant de ce caractère de nécessité du besoin à satisfaire et, enfin, le caractère obligatoire de la fourniture du service (obligation de fournir le service à tout usager qui en fait la demande).

Si le service de proximité à finalité sociale répond à ces trois critères et est reconnu par les autorités publiques comme « service d'intérêt général », il pourra alors déroger à la directive services. Ses missions d'intérêt général pourront alors être subventionnées à concurrence de 100% des coûts nets, sans devoir les notifier préalablement à la Commission. Il pourra également déroger à l'obligation d'appel d'offre en cas de marché public de services sociaux et pourra être mandaté par l'autorité publique.

Les services qui ne satisferont pas aux critères constitutifs d'un service d'intérêt général ne pourront être considérés comme tels. Les règles du Traité s'imposeront dès lors automatiquement, telles que les règles de concurrence et du marché intérieur, tant en matière de liberté de prestation que d'établissement. De même, les aides d'Etat seront interdites selon les dispositions prévues par le Traité. Tous ces éléments auront des impacts pour les prestataires de services sociaux, tant en termes de concurrence nouvelle que de perte de financement, de subventions. Ces entreprises pourront toutefois répondre aux appels d'offre des autorités publiques dans le cadre des marchés publics. L'insertion de clauses sociales dans ces appels d'offre sera donc cruciale pour leur permettre d'accéder plus facilement aux marchés. Le projet de décret wallon visant à favoriser cette pratique est, à ce titre, encourageant.

Impacts sur les usagers

La libéralisation des services a des conséquences directes sur les usagers des services « libéralisés ». Plusieurs grands secteurs libéralisés témoignent aujourd'hui de ce que la libre concurrence ne profite pas à tous de la même manière. En matière de télécommunication, d'énergie, de banques, de services postaux, les réclamations ne cessent de croître : augmentation des personnes privées de communication ou d'énergie et augmentation des tarifs, accès pas nécessairement garanti à tous dans les banques devenues privées, etc.

Pour Luca Ciccia de la CNE, « *en terme de services à la personne, s'il est un secteur qui donne à voir les effets désastreux pour les usagers de cette logique de libéralisation, c'est bien celui des maisons de repos. Les maisons de repos, bien que considérées comme faisant partie du secteur non-marchand, sont, dans leur grande majorité, « commerciales ». Des sociétés anonymes, pour certaines appartenant à de grands groupes, souvent immobiliers, cotés en bourse, font ainsi d'énormes profits dans ce secteur d'activité en expansion. C'est donc pour une large part les cotisations des travailleurs – qui financent la sécurité sociale - qui se retrouvent dans la poche des actionnaires d'une société comme Cofinimmo, qui a un rendement locatif moyen de 6 à 6.5%, soit plus élevé que l'augmentation des budgets affectés par la Sécu ou que l'augmentation des prix de l'immobilier. Les conséquences pour les usagers ? Dans un contexte de rigueur budgétaire imposée par l'Europe, les principes de libre concurrence ont pour effet que le financement des services réellement non-marchands n'est pas favorisé par rapport aux opérateurs privés. La commercialisation des maisons de repos aboutit à une dualisation croissante dans l'accès aux soins, à une montée en flèche du coût des séjours en maisons de repos. Le prix moyen est d'environ 1.100 euros. 25% des plus de 75 ans vivent avec moins de 822 euros par mois... Il est évident que de nombreuses personnes âgées ont à souffrir du manque de présence publique ou associative dans ces institutions* ».

La libéralisation des services : une atteinte aux travailleurs

Comme l'explique Luca Ciccia, trois éléments fondamentaux permettent d'affirmer que la libéralisation des services a des impacts négatifs réels sur les travailleurs : les commissions paritaires, les conditions de travail et le nombre d'emplois et la perte de sens.

Commissions paritaires

Les exemples précédents de libéralisation indiquent que celle-ci s'accompagne très souvent d'une atteinte aux champs de compétence des commissions paritaires. En Belgique, les conventions collectives qui définissent les rémunérations, les congés et toutes sortes d'avantages sociaux, sont le plus souvent élaborées dans un cadre sectoriel et valent ainsi pour l'ensemble des entreprises ou associations relevant d'une même sphère d'activité. Quand les secteurs de l'énergie ou des banques ont été libéralisés, c'est-à-dire quand les entreprises publiques, jusqu'alors en situation de monopole, ont vu arriver de nouveaux concurrents de type privé, de nouvelles commissions paritaires ont dû être créées. Deux types de travailleurs sont alors apparus au sein du secteur d'activité et se côtoient même parfois au sein d'une même entreprise, lorsque certains services sont restés « publics » alors que d'autres se sont ouverts à la concurrence. D'une part, ceux qui bénéficient d'un statut répondant aux conventions collectives en vigueur dans les services publics et, d'autre part, les travailleurs des nouvelles entreprises dont les conditions de travail répondent aux nouvelles conventions collectives, souvent moins avantageuses.

Le dernier exemple en date est évidemment celui des titres-services, comme l'expose Luca Ciccia. « *En solvabilisant la demande (par le biais d'avantages fiscaux) plutôt qu'en finançant les services non-marchands, l'Etat a favorisé des structures commerciales (sociétés intérimaires, sociétés privées à but lucratif, etc.) qui rendent ainsi des services aux personnes. Résultat saisissant : une nouvelle commission paritaire est créée. Tout est à reconstruire. Certaines entreprises d'économie sociale, actives dans le domaine du nettoyage avant*

l'arrivée des titres-services, ont décidé de payer leur personnel « titres-services » en se référant aux barèmes de la commission paritaire « nettoyage », plus avantageuse que celle des titres-services. Cela est toutefois difficile à assumer économiquement par tous. »

Conditions de travail et diminution du nombre d'emplois

Les employeurs de l'économie sociale ont toujours insisté sur le fait que l'un des déterminants principaux de la qualité des services tient à la qualification des travailleurs et aux conditions de travail. Toutefois, face à la logique de concurrence et aux diminutions de subventions auxquelles risquent bien d'être confrontées certaines entreprises de services de proximité à finalité sociale, celles-ci se verront probablement obligées, pour survivre, d'augmenter la rentabilité de leur travailleur, d'augmenter le coûts pour l'usager des services rendus ou d'en diminuer la qualité. Les conditions de travail au sein de ces secteurs d'activités risquent alors de connaître une dégradation. Les usagers pourraient également en pâtir directement. Certains « services » effectués gratuitement (prendre le temps d'écouter la personne, de réaliser quelques petites tâches non prévues, etc.) ne pourront sans doute plus l'être. Dans la même logique de « rentabilité », le nombre d'emplois pourrait également diminuer.

« Pour bien saisir l'ampleur du problème, on peut, encore une fois, utiliser la problématique des maisons de repos. La logique de profit étant désormais à l'œuvre dans ce secteur, il est évident que, pour réaliser des marges, les employeurs se doivent de pressurer le personnel des maisons de repos. La CNE fournit un service d'aide juridique à ses affiliés. Nous couvrons tout le non-marchand et la CPNAE, qui est la commission paritaire des services pour les employés, le commerce, les employés de l'industrie, et les banques et assurances. Grosso modo, les maisons de repos commerciales fournissent le tiers de nos réclamations ! Que peut faire un « privé » pour presser son personnel que fera moins facilement un opérateur public ou réellement non-marchand ?

Payer en deçà du barème, utiliser au maximum les emplois précaires, ne pas payer les heures supplémentaires ou les horaires irréguliers, octroyer moins de congés, utiliser davantage de temps partiels, etc.»

Luca Ciccia, service d'étude CNE

Perte de sens

Plusieurs exemples indiquent combien la perte de sens pour les travailleurs peut être grande du fait d'une intrusion des règles du marché dans des services publics ou non-marchands. Dans les soins de santé, l'aide soignante a un quota de lits à faire en un laps de temps toujours plus court, ce qui réduit à presque rien la relation avec le patient et provoque une diminution de la qualité du travail et du service. Cette même tendance risque de s'immiscer dans les services de proximité à finalité sociale, confrontés aux logiques de forte concurrence.

En guise de conclusion

Face à l'ensemble de ces constats, il nous semble évident que les acteurs de l'économie sociale – et particulièrement les acteurs de services de proximité - doivent réagir. La transposition de la directive services est en train de s'opérer aux différents niveaux de pouvoirs belges et c'est donc maintenant que nous devons faire entendre notre voix et essayer, au maximum, d'influer nos politiques et administrations pour que les dégâts soient les moins importants possibles sur le terrain.

Le processus est en marche puisque SAW-B et ses fédérations membres ont interpellé le ministre de l'Economie, Jean-Claude Marcourt, pour lui signifier leurs inquiétudes et lui faire part de leur souhait d'être associés aux débats. Il leur semble en effet crucial que les adaptations que va devoir réaliser la Région wallonne pour intégrer la directive services tiennent compte, au maximum, des

spécificités de l'économie sociale. SAW-B et ses fédérations membres souhaitent qu'un groupe de travail composé de représentants de l'administration, de représentants des partenaires sociaux et de représentants de l'économie sociale (via ConcertES) puisse être mis sur pied prochainement. L'appel semble avoir été entendu par le cabinet du ministre Marcourt et l'administration, puisqu'une réunion est convoquée, à laquelle SAW-B et ConcertES sont conviés. Le dialogue semble donc ouvert mais quelle sera la capacité des acteurs de l'économie sociale à influer sur les pouvoirs publics face aux pressions importantes qu'ils reçoivent de l'Europe en faveur d'une libéralisation effrénée ?

Les services à la personne, approches européennes et nationales

Maud Candela[1]

Le contexte européen

Actuellement, les services de proximité ou services à la personne sont de plus en plus cités dans les politiques européennes, notamment suite à la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne, qui se propose deux objectifs principaux depuis 2000, la croissance et l'emploi. La communication de la Commission Européenne « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne, les services sociaux d'intérêt général dans l'Union Européenne » datant du 26 avril 2006, fait clairement référence aux « services prestés directement à la personne » et en donne la définition suivante : « *Ces services jouant un rôle de prévention et de cohésion sociale, ils apportent une aide personnalisée pour faciliter l'inclusion des personnes dans la société et garantir l'accomplissement de leurs droits fondamentaux. Ils englobent, en premier lieu, l'aide aux personnes dans la maîtrise des défis immédiats de la vie ou des crises (tels que l'endettement, le chômage, la toxicomanie, la rupture familiale). Deuxièmement, ils contiennent les activités visant à assurer que les personnes concernées ont les compétences nécessaires à leur insertion complète dans la société (réhabilitation, formation linguistique pour les immigrés) et notamment sur le marché du travail (formation, réinsertion professionnelle). Ces services complètent et soutiennent le rôle des familles dans les soins apportés, notamment, aux plus jeunes et aux plus âgés. Troisièmement, font partie de ces services les activités visant à assurer l'inclusion des personnes ayant des besoins à long terme liés à un handicap ou un problème de santé. Quatrièmement, est également inclus le logement social, qui procure un logement aux personnes défavorisées ou aux groupes sociaux moins avantagés. Certains services peuvent évidemment englober chacune de ces quatre dimensions.* »[2]

(1) Chargée de missions au Think tank Pour la Solidarité.
(2) Communication de la Commission Européenne « Mettre en œuvre le programme communautaire de Lisbonne, les services sociaux d'intérêt général dans l'Union Européenne », 26 avril 2006.

Ces services sont actuellement à l'honneur car, depuis plusieurs années, la structure démographique et sociale européenne change, fait de la conjonction de plusieurs éléments. D'une part, le taux de fécondité des femmes européennes a baissé, pour être aujourd'hui bien au-dessous du taux de renouvellement des générations, avec une moyenne européenne de l'ordre de 1,5, ce qui implique, à long terme, une baisse de la population, d'autant plus que les couples ont des enfants relativement tard. De plus, les progrès en matière de santé ont permis de gagner en moyenne 8 ans d'espérance de vie depuis les années 1960. Ces deux éléments, associés au fait que les personnes en âge de partir à la retraite aujourd'hui sont celles nées lors du baby-boom d'après la deuxième guerre mondiale, impliquent que, d'ici 2050, le nombre de personnes âgées en charge d'un actif passera de une pour quatre actifs à une pour deux, ce qui aura des conséquences économiques importantes. D'après les tendances prévues, la population globale européenne baissera légèrement, passant de 486,3 millions en 2004 à 472,2 millions en 2050. Ces chiffres partent du principe d'une continuité de la politique actuelle d'immigration, avec surtout un changement majeur dans la structure des âges, qui se traduira par un nombre de personnes de plus de soixante ans très important et le maintien d'un taux de fécondité bas, de l'ordre de 1,6.

Pour faire face à cette nouvelle situation, les pays de l'Union Européenne doivent s'adapter à plusieurs niveaux, de manière à ce que ces éléments n'aient pas un impact économique trop lourd, tout en garantissant à chacun un niveau de vie correct. En particulier, il apparaît que les systèmes de santé devront être adaptés aux nouveaux besoins d'une population vieillissante. En parallèle de cette tendance, le taux d'emploi des femmes a largement augmenté ces dernières années, ce qui implique de nouveaux besoins de services pour pouvoir concilier vie professionnelle et vie familiale.

Ainsi, l'Union européenne reconnaît aux services de proximité un rôle de tout premier plan dans ce contexte, pour faire face aux nouveaux défis sociodémographiques.

La création d'un réseau européen de services à la personne à finalité sociale : une réponse au contexte européen

La tendance actuelle en Europe est à l'extension des règles de concurrence et à une diminution de l'investissement des pouvoirs publics dans un certain nombre de secteurs, dont celui des services aux personnes. Ceux-ci recouvrent une part importante des services en lien avec le vieillissement de la population. Il existe une nette tendance à déléguer des compétences à des structures non publiques pour remplir des missions d'intérêt général. De plus, ces services sont, pour beaucoup, rendus par des structures du secteur de l'économie sociale, dont la caractéristique est d'avoir une approche fortement centrée sur la dimension sociale du service rendu. Les mutations actuelles au niveau européen, amorcées depuis quelques années, représentent à la fois une opportunité et un risque pour ces acteurs, dans la mesure où, si le secteur est en fort développement, il a tendance à devenir de plus en plus concurrentiel, ce qui peut être un handicap pour des structures valorisant l'approche sociale plutôt que l'approche économique.

Dans ce contexte, il a semblé à un certain nombre d'acteurs du secteur qu'il était nécessaire de mettre en place un réseau européen de services à la personne à finalité sociale, pour gagner en reconnaissance, échanger des expériences et acquérir de l'influence au niveau européen. L'objectif est donc de garantir la qualité et le maintien de la dimension sociale des services rendus.

Ainsi, des réseaux nationaux de structures de prestataires de services à la personne à finalité sociale, comme l'UNA ou SERENA du côté français, ou Agrupacio Mutua du côté espagnol, des organismes européens tels que le think tank européen Pour la Solidarité, DIESIS ou encore le Pôle Européen des Fondations de l'économie sociale, de même que des centres de recherche tels que le CERISIS (en Belgique) ou le LEST et l'ORSEU (en France), se sont associés afin de créer un réseau de services à la personne à finalité sociale, dont les objectifs sont les suivants :

- donner de l'information sur les services à la personne à finalité sociale à l'échelle européenne et sur la législation européenne ;

- relier les acteurs de l'économie sociale entre eux ;
- créer un centre de ressources pour rassembler des connaissances sur les questions liées aux services à la personne à finalité sociale ;
- monter des projets européens mettant en valeur les expériences et réussites de chacun ;
- échanger les connaissances et pratiques avec d'autres modèles nationaux ;
- favoriser les échanges et stages de jeunes professionnels ;
- être un outil de représentation et de lobbying.

Quelques pratiques européennes

Comme on peut le constater, une réponse européenne au contexte actuel s'organise peu à peu afin de faire face aux nouveaux défis sociodémographiques. Quelles ont été les pratiques menées jusqu'à présent dans différents Etats membres ? Comment s'organisent ces services ? Pour tenter de répondre à ces interrogations, nous nous appuierons sur deux exemples, la France et l'Italie.

Gestion des services à la personne en France

Comme la plupart des Etats membres européens, la France voit sa population vieillir, ce qui a pour conséquence une augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes. Ces personnes sont actuellement 800.000 en France, mais le CERC (Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) prévoit que le nombre des seniors passera à 1.200.000[3] en 2040. Or, d'ici là, il est également prévu que le nombre d'aidants potentiels des familles soit amené à diminuer du fait, entre autres, de la forte chute du taux de fécondité. Les services pour les personnes dépendantes représentent ainsi un enjeu de taille auquel les pouvoirs publics doivent trouver un plan adapté.

Si l'on se penche sur l'historique des services à la personne en France, ceux-ci ont été intégrés aux politiques sociales dès le début des années 1950. En

(3) Chiffres extraits du rapport n°8 du CERC paru en janvier 2008, Documentation française.

effet, la base juridique de l'aide à domicile a été fondée par décret en 1953. Les politiques mises en place suite à ce décret alliaient au départ le versement de prestations financières spécifiques et la création de services collectifs. Puis, dans les années 1990, elles évoluèrent vers des objectifs davantage tournés sur l'emploi. 1996, en particulier, voit la création du Titre Emploi Service (TES). Malgré une appellation proche de nos titres-services, son fonctionnement en est assez éloigné et correspond plus à celui de nos chèques-repas. Ce n'est en effet pas l'utilisateur final qui achète les titres mais bien l'entreprise (ou le comité d'entreprise). Celle-ci peut alors décider d'en financer une partie selon son choix. Elle les cède ensuite à ses employés (selon les modalités qu'elle établit). Ceux-ci bénéficient, en plus de la partie du coût prise en charge par leur employeur, de la réduction d'impôt de 50% qu'octroie le gouvernement français sur les sommes dépensées en services à domicile. Les salariés peuvent alors payer, à l'aide de ces chèques, les prestations de services à domicile de structures agréées par l'Etat.

Plus récemment, le plan Borloo[4] lancé le 16 février 2005 marque une nouvelle étape. En effet, le champ des services à la personne se voit étendu, au-delà des emplois familiaux, à des services tels que le portage de repas, l'assistance informatique ou la coiffure à domicile. Ce plan est d'envergure, car il prévoit la création de 500.000 emplois en trois ans et simplifie en outre les démarches administratives grâce au CESU (chèque emploi service universel) qui remplace le TES. Le CESU bancaire, fort similaire au TES, est un mode de rémunération des salariés occupant un emploi dans le secteur des services à la personne. Cependant, si le travailleur exerce plus de huit heures par semaine et plus de quatre semaines consécutives, un contrat de travail doit accompagner son utilisation.

En parallèle, un organisme est également créé, suite au plan Borloo ; il s'agit de l'ANSP (Agence Nationale des Services à la Personne), qui joue un rôle de premier plan dans le développement des services à la personne.

(4) Du nom du Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale de l'époque, Jean-Louis Borloo.

Facteurs de l'essor des services à la personne en France

On note plusieurs facteurs explicatifs, tels que de nouvelles contraintes dans l'organisation du quotidien : les Français passent en effet plus de temps entre leur domicile et leur travail ; on a bien entendu déjà évoqué le facteur majeur du vieillissement de la population mais, à celui-ci, s'ajoute l'émergence de nouveaux besoins concernant les gardes d'enfants (suivi scolaire, garde ponctuelle), la volonté de déléguer les travaux ménagers, de même que l'émergence de nouveaux services tels que le gardiennage de résidence secondaire ou principale. On constate tout de même que le recours aux services à la personne est dû, en bonne partie, au revenu, de même qu'au statut professionnel de la femme.

Classification des services

On observe en France quatre grandes familles d'activités dans le secteur des services à la personne. La première regroupe les services à la personne orientés handicap et dépendance. Ce type de services est le plus ancien. On peut noter que, depuis 1953, le maintien à domicile est une constante des politiques publiques.

La seconde famille concerne les services de garde d'enfant. Cette demande de service dépend à la fois du nombre d'enfants, et surtout de l'activité des familles (en particulier les mères). On peut citer le cas particulier, en France, des crèches parentales. Il s'agit d'un type de garde d'enfants (âgés de 3 mois jusqu'à 4, voire 6 ans), au même titre que les crèches collectives gérées par la municipalité ou le département. La particularité des crèches parentales réside dans le fait que l'organisme qui les gère est une association loi 1901[5] fondée par les parents des enfants inscrits. L'avantage de ce système est que les parents s'impliquent fortement dans la vie de la crèche, ce qui génère une collaboration efficace entre parents et professionnels.

(5) Il s'agit d'une association à but non lucratif instaurée par la loi promulguée en 1901, mise en place par Waldeck-Rousseau, alors Ministre de l'Intérieur.

La troisième famille se compose des activités de ménage et de repassage. Ce type d'emploi a commencé à se développer dans les années 1950. En 2005, Rafaella Sarti écrivait, dans son ouvrage *Domestic Service and European identity*[6], que la France était le seul pays dans lequel les politiques publiques mises en œuvre avaient permis la normalisation de la création d'emplois dans ce secteur. L'arrivée des titres-services en Belgique a sans aucun doute modifié les choses.

Enfin, la quatrième famille reprend le soutien scolaire. Ce type de service comprend deux activités principales, d'une part les cours particuliers à domicile dans les disciplines scolaires, d'autre part l'accompagnement des enfants depuis leur sortie de l'école jusqu'à leur domicile, ainsi que la supervision des devoirs.

Acteurs dans la structuration de l'offre des services

Depuis 2005, les principaux acteurs structurant l'offre des services à la personne sont l'ANSP et les Conseils généraux. L'ANSP a été créée dans le cadre du décret du 14 octobre 2005, en application de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne. Elle a disposé en 2006 d'un budget d'environ 28 millions d'euros. Dans chaque département, l'ANSP dispose d'un délégué territorial chargé de la promotion du Plan de développement de services à la personne. Six missions principales sont attribuées à l'Agence : encourager l'apparition de nouveaux services à la personne, travailler sur la qualité des services rendus, jouer un rôle d'observatoire statistique, impulser la négociation collective, assurer le développement du chèque emploi service universel et assurer l'information sur les règles applicables au secteur des services à la personne. Depuis mars 2007, l'ANSP assure également un rôle d'information auprès des particuliers, notamment grâce à une plateforme téléphonique.

Les Conseils généraux sont chargés de définir et mettre en œuvre la politique d'action sociale, notamment auprès de personnes vulnérables telles que les

(6) Rafaella Sarti, Domestic service and European identity, conclusion du projet de recherche européen SERVANT, rapport final, 2005.

handicapés ou les personnes âgées. Les conseils généraux se voient aussi consultés pour avis dans la procédure de l'agrément qualité.

Néanmoins, ces organismes ne sont pas prestataires. Il en existe différents types, comme nous allons le voir.

Organisation de l'emploi

On note en France trois types de systèmes liant l'employeur et l'employé dans le cadre de la prestation du service : le système de l'emploi direct, le système mandataire et le système prestataire.

Le système de l'emploi direct met en relation l'employeur particulier et un salarié sans aucun intermédiaire. Dans le cadre de ce système, une convention collective datant de 1999 garantit des droits aux travailleurs et définit les obligations des employeurs. Cette convention est cependant peu connue. Ce système présente quelques faiblesses, dans la mesure où l'employé est dans une position fragile vis-à-vis de son employeur. L'employé dépend en effet des aléas de la vie personnelle de son employeur (en cas de décès de l'employeur, par exemple, l'employé perd son emploi) et peut éprouver des difficultés à poser des limites aux exigences de son employeur. Ce dernier n'est d'ailleurs pas concerné par l'Inspection du travail.

Le système mandataire est une forme d'intermédiation où le consommateur du service est également employeur. A l'origine, ce système concernait plutôt le milieu associatif, puis il s'est étendu aux entreprises à but lucratif. Ce système est assez proche du précédent, dans la mesure où, juridiquement, le client est l'employeur de l'intervenant, bien qu'il existe une structure intermédiaire pour mettre en relation les deux personnes. Les risques pour l'employé sont donc les mêmes que ceux évoqués précédemment. Ce système introduit cependant une médiation entre l'intervenant et le consommateur de service. Cela permet donc à l'employé d'entrer directement en contact avec un particulier et d'avoir un volume de travail supérieur à celui qu'il aurait pu obtenir dans le cas d'une relation gré à gré.

Le système prestataire comprend des associations et des entreprises prestataires de services. Ce système représente la meilleure solution, aussi bien pour l'employeur que pour l'employé, dans la mesure où il offre en principe une meilleure qualité des services, de même que des conditions d'emplois plus satisfaisantes (droit à la formation étendu, conventions collectives plus favorables, encadrement de proximité...). En principe, les associations et les entreprises privées offrent un cadre aux employés, ainsi qu'une meilleure protection. Des limites subsistent tout de même, car on observe également d'importantes variations d'un organisme à l'autre.

Les services à domicile peuvent se caractériser par une part majoritaire de services offerts sous le mode prestataire ou mandataire. Le mode gré à gré ne concerne, lui, que 37% des aides à domicile, 73% des employés de maison et 78% des assistantes maternelles.

Les enjeux en matière de qualité

Excepté dans le contexte du système mandataire, où le constat est plus nuancé, on s'aperçoit que les employés sont fortement exposés à la précarité. Ces employés sont la plupart du temps des femmes, sans qualification et obligées de se plier à des horaires qu'elles ne peuvent pas toujours maîtriser (temps partiel, travail temporaire).

De ce fait, l'emploi dans les services à la personne est souvent caractérisé par une durée de travail plutôt limitée, de même que des salaires peu élevés. L'employé est majoritairement obligé d'avoir plusieurs employeurs à la fois, ce qui rend l'organisation de son temps de travail moins aisée. Les interventions sont morcelées, ce qui a pour conséquence de générer des temps de déplacement supérieurs aux employés bénéficiant d'un cadre de travail fixe.

Bien que les services à la personne soient de plus en plus règlementés au niveau des politiques publiques, il demeure des interrogations sur les procédures visant à garantir la qualité du service : autorisation, agrément ou certification, de même que sur les moyens d'améliorer les compétences des salariés.

Par ailleurs, la qualité de l'emploi reste un enjeu de taille, dans la mesure où, au-delà du travail au noir, ces emplois sont souvent à temps partiel, offrant des contrats précaires et des conditions de travail éprouvantes. Cependant, l'approche des organismes d'économie sociale permet quelque peu de nuancer ce constat, dans la mesure où des plateformes nationales bien organisées s'attachent à promouvoir le système prestataire et la qualité de l'emploi, comme :

- L'UNA, Union Nationale de l'aide, des soins et des services à domicile, qui est à la fois un mouvement social militant, un réseau et un syndicat d'employeurs. Elle a pour finalité de promouvoir une politique de maintien, de soutien et d'accompagnement à domicile et regroupe 1 .218 services adhérents, partout en France et en Outremer (principalement des associations mais également des services publics territoriaux et des organismes mutualistes).
- SERENA est un opérateur national de services à la personne visant à répondre aux besoins des particuliers, en organisant, de A à Z, l'intervention de personnel à leur domicile. Cette plateforme a été mise en place par des structures de l'économie, avec 4 groupes fondateurs à l'origine de son démarrage en 2006 : la Caisse d'Epargne, la Macif, la Maif et la Mgen.

Gestion des services à la personne en Italie[7]

Comme nous l'avons vu précédemment pour le cas de la France, le vieillissement de la population peut être corrélé à l'explosion de la demande des services à la personne. Cette dimension se retrouve en Italie, mais de façon nettement plus marquée, dans la mesure où le vieillissement de la population est particulièrement prégnant. Selon les chiffres de l'ISTAT (Office National de la Statistique Italienne), l'Italie compte actuellement 11,5 millions de seniors, autrement dit, une personne sur 5. Or, il est prévu que ce chiffre augmente dans les décennies à venir. L'ISTAT prévoit en effet pour 2050 qu'une personne sur 3 sera âgée de plus de 65 ans ! On peut souligner que ? pour la première

(7) Ce chapitre s'appuie notamment sur les ouvrages et site Internet suivants :
- Annalisa Frisina, article "The Italian Welfare system", Welfare, Church and gender in Italy.
- Ermes, portale della regione Emilia-Romagna.
- Superabile.it, il contact center per il mondo della disabilità.

fois de son histoire, l'Italie compte déjà actuellement une population de seniors plus nombreuse que celle des jeunes de 20 ans et moins.

Une autre explication à propos du boom des services à la personne en Italie repose sur le fait que les traditions familiales évoluent, même dans ce pays d'Europe du sud où la famille assurait prioritairement les soins. Les femmes de la famille qui, auparavant, prenaient en charge les personnes âgées n'assurent plus ce rôle. Par conséquent, les besoins d'aide à domicile augmentent fortement.

L'organisation des politiques sociales et ses contradictions

L'Italie se caractérise par le fait que le service public est majoritairement sous-traité à des coopératives sociales. Le système italien peut être décrit comme classique/corporatiste. Traditionnellement, l'Etat tendait plus à fournir directement des aides directes financières aux familles, plutôt que d'assurer la fourniture de services à la personne.

On note en outre d'importantes disparités au sein du territoire, dans la mesure où l'Etat est décentralisé, laissant la part belle aux gouvernements régionaux. Par exemple, des régions affichant une tradition de gauche, telle que l'Émilie-Romagne, s'organisent plus en faveur de l'emploi des femmes, ce qui permet de développer davantage de services à la petite enfance ou d'aide à domicile pour les travaux ménagers, ainsi que de sauvegarder le rôle des entités publiques dans ce type de services. En opposition à ce modèle, les régions traditionnellement de droite, telle que la Vénétie, font preuve de plus de conservatisme dans la répartition des rôles selon le sexe et encourageront la famille dans la prestation des soins aux enfants ou personnes âgées. Par ailleurs, cette région fait preuve d'un fort libéralisme dans la gestion des services à la personne. On constate de ce fait au sein même de l'Italie l'opposition de deux systèmes radicalement opposés dans la gestion des politiques publiques, en plus des disparités économiques nord-sud.

Par conséquent, bon nombre des services à la personne se voient délégués à ce que l'on désigne en italien par « il terzo settore » (le tiers secteur) qui englobe le milieu des associations et des coopératives. Bien entendu, le secteur est vaste et couvre différents types d'organisations, ce qui rend l'homogénéisation des services rendus fort ardue.

D'autres facteurs entrent aussi en jeu concernant la fourniture des services à la personne, comme les relations et interactions existant entre les autorités et organisations locales. Dans tous les cas, il existe peu de contrôles sur la qualité des services fournis par les organismes du tiers secteur, ce qui peut avoir des conséquences négatives sur le demandeur de service

Acteur important dans la gestion des services à la personne : le cas des coopératives sociales[8]

Comme on l'a vu, l'Etat n'est pas très actif dans le développement des services à la personne, en Italie, mais délègue plutôt cette responsabilité au tiers secteur. Les coopératives sociales ont commencé à traiter les services à la personne, mais à titre expérimental, au cours des années 1960. C'est au cours de la décennie 1970 que ce phénomène a pris de l'importance, avant d'exploser dans les années 1980 et de se consolider dans les années 1990. Des initiatives développées par des bénévoles mettent en place peu à peu des services concernant la réhabilitation et l'assistance aux personnes défavorisées, l'insertion professionnelle des handicapés, la réinsertion des toxicomanes, l'assistance aux mineurs ayant des difficultés familiales et l'assistance aux personnes sans domicile fixe. La prépondérance croissante des coopératives dans ce domaine est liée à la volonté de faire face aux nouveaux défis économiques tout en menant une activité sociale dans un cadre démocratique.

Ces coopératives sociales pallient donc les carences de l'Etat italien, qui peine à s'adapter aux nouveaux besoins des citoyens. En prenant de l'ampleur, elles ont

(8) Pour en savoir plus : Enzo Pezzini, article « Coopératives sociales italiennes », Alternatives Economiques, Janvier 2006.

été amenées à recruter du personnel salarié de qualité, en plus du bénévolat, afin d'améliorer la qualité des services rendus.

Le 8 novembre 1991, la loi 381 représente une étape importante, dans la mesure où elle scelle la reconnaissance des coopératives sociales en légitimant leurs activités et reconnaissant l'existence de rapports privilégiés entre les coopératives sociales et les administrations publiques, tout en les réglementant. Elle leur reconnaît aussi des avantages fiscaux. Cette loi fonde en quelque sorte l'originalité de la coopération italienne. Les coopératives sociales ont en effet le but de poursuivre « *l'intérêt général de la communauté, en vue de la promotion humaine et de l'intégration sociale des citoyens* »[9].

Elle institue par ailleurs deux types de coopératives sociales :

- *Les coopératives de type A,* qui gèrent des services sociaux, sanitaires ou éducatifs. Elles couvrent aujourd'hui les activités telles que l'assistance à domicile, les communautés thérapeutiques, les maisons de repos ou les crèches. Ce sont des coopératives de travail occupant le secteur d'assistance sociale et sanitaire auprès de publics désavantagés, tels que les personnes âgées, les mineurs, les personnes handicapés, les toxicomanes, les malades psychiatriques et les malades du SIDA. Ce secteur a pu être autrefois occupé par la sphère publique.

Parmi ces coopératives, on peut prendre l'exemple de Coopselios servizi alla persona[10]. Il s'agit d'une coopérative de type A orientée vers la psychiatrie, les personnes handicapées et les mineurs. Elle est active dans 8 régions, essentiellement du nord de l'Italie, du Trento au Latium, et fait partie des coopératives sociales les plus importantes travaillant dans le champ des services à la personne.

- *Les coopératives de type B,* qui exercent des activités dans l'agriculture, l'entretien des espaces verts, les services de nettoyage et d'assainissement de l'environnement, la blanchisserie, l'informatique, la reliure et la typographie, la menuiserie. Les travailleurs peuvent être des handicapés physiques et

(9) Article 1 de la présente loi.
(10) Site internet de Coopselios : http://www.coopselios.com/

psychiques, des personnes ayant des problèmes psychiatriques, des toxicomanes ou des individus marginalisés. La loi 381 stipule qu'un minimum de 30% des emplois salariés soit occupé par ces catégories des personnes en insertion.

Ainsi, plus de 7.000 coopératives opèrent en Italie. Afin d'avoir plus de poids dans les négociations avec les pouvoirs publics, elles se regroupent en consortium. Parmi ces coopératives, un tiers sont des coopératives de type B.

En tant que partenaire privilégié des pouvoirs publics dans le secteur des services à la personne, les coopératives italiennes ont connu un essor fulgurant. Palliant les carences de l'Etat, elles allient actuellement une clientèle aussi bien publique que privée.

Le cas particulier des services à la personne pour les seniors : les « badanti »

L'Italie fait partie des pays dont la population compte le plus de seniors (avec l'Allemagne et l'Espagne). Or, les aides à domicile en Italie ne sont pas assez nombreuses pour couvrir tous les besoins. C'est pourquoi le recours à la main d'œuvre étrangère se fait de manière très courante dans ce secteur. De ce fait, de nombreuses femmes immigrées se sont installées dans le pays. Ces aides à domicile viennent la plupart du temps d'Ukraine, Roumanie, Pologne, Equateur, Pérou ou Philippines. Elles représentent à présent une ressource essentielle pour les familles italiennes.

Ces aides sont appelées les « badanti » et fournissent un travail de taille : elles vivent souvent au domicile de leur employeur et assurent aussi bien les travaux ménagers que les soins de base (donner les médicaments). Elles sont cependant moins bien payées que la main d'œuvre italienne et ont souvent un statut précaire (sans-papiers dans 60% des cas, travail au noir).On ne constate pas d'investissement notable des coopératives sociales dans ce domaine.

Le gouvernement a tout de même tenté de régulariser la situation de ces travailleurs à travers la loi Bossi-Fini de 2002, qui visait à mieux contrôler l'immigration clandestine. Les autorités publiques ne jouent pourtant pas un rôle adapté à ces besoins, dans la mesure où la famille a toujours été l'acteur principal dans l'aide et les soins aux seniors. On note tout de même certains changements actuellement de la part de quelques gouvernements régionaux qui commencent à encourager l'aide à domicile par le biais de subventions.

Les coopératives sociales agissent également pour les seniors. On peut citer Coopselios, qui s'occupe de fournir des places à des seniors dans des maisons de repos. On note tout de même que les coopératives sont plus actives dans le domaine des seniors en Emilie-Romagne. Cela peut s'expliquer par le poids plus important des coopératives dans cette région.

Un exemple de gestion régionale des services à la personne : les ASP

La région d'Emilie-Romagne a vu l'émergence des ASP (Aziende Pubbliche di Servizi alla Persona ou entreprises publiques des services à la personne). Ce sont des entreprises sans but lucratif de droit public des communes créées afin de garantir la gestion unitaire des services sociaux-sanitaires. Elles sont reliées à d'autres types de services visant à être centrés sur la personne et la famille. Elles jouent ainsi un rôle d'unification des politiques publiques au niveau local. Ces entreprises visent donc à renforcer la qualité des services prestés. Leur gestion revient à la région.

Elles peuvent représenter une solution adéquate dans une gestion de qualité des services à la personne, dans la mesure où leur caractère semi-public rattaché à la région peut procurer une certaine sécurité aux usagers.

Les défis des politiques publiques italiennes

Les politiques sociales ont encore de gros progrès à faire afin de s'adapter aux évolutions sociodémographiques du pays, lesquelles voient s'effacer la prépondérance de la cellule familiale.

La situation dans ce pays est plutôt délicate dans la mesure où l'Italie doit surmonter ses contradictions historiques, ses disparités régionales, mais également s'adapter à la société d'aujourd'hui et à ses nouveaux besoins.
Une forme de fédéralisme est évoquée pour améliorer les politiques sociales. Le débat est d'actualité, concernant le fédéralisme fiscal notamment. Cette solution n'est toutefois pas sans risque, dans la mesure où elle peut aggraver l'écart entre régions du nord et du sud. L'économie sociale a également des défis auxquels faire face. On notera d'abord un défi de qualité de l'emploi dans le secteur des services à la personne, qui peut être relevé par l'université, et ce dans la proposition de formations adéquates au secteur de l'économie sociale : on peut penser à des masters spécialisés, voire même des doctorats. Le second défi peut se percevoir dans l'homogénéité du traitement des services à la personne par le secteur de l'économie sociale en Italie. Les disparités régionales sont en effet importantes et la place laissée aux coopératives sociales varie énormément d'une région à l'autre, ce qui crée des situations trop hétérogènes au sein d'un même Etat.

Conclusion : de l'avenir des services à la personne en Europe...

Ainsi, dans le contexte européen actuel (vieillissement de la population, taux d'emploi des femmes), l'explosion des services à la personne correspond à de réels besoins visibles à l'échelle de tous les Etats membres de l'Union Européenne. Leur traitement diffère cependant d'un pays à l'autre, suivant la tradition familiale, corporatiste et associative de chacun. L'étude des exemples italiens et français a permis de conforter cette thèse : on relève une forte présence de l'Etat en France et un grand rôle des coopératives sociales en Italie dans ce domaine.

C'est pourquoi il est difficilement envisageable pour le moment que l'Union Européenne procède à une quelconque harmonisation, face à l'hétérogénéité des situations. Dans cette optique, les acteurs de l'économie sociale ont un grand rôle à jouer, à travers la construction de coopérations entre acteurs œuvrant dans ce champ, et ce en vue d'échanger des expériences et bonnes

pratiques qui permettront, à terme, l'élaboration de lignes de conduite communes. Ainsi, la constitution d'un réseau européen réunissant des acteurs des services à la personne à finalité sociale peut contribuer à cet objectif.
Le défi de ce réseau et de l'économie sociale réside donc dans le maintien de règles et la définition d'un cadre européen social et solidaire, afin que les services à la personne ne perdent pas leur rôle de cohésion sociale et d'intérêt général, tout en garantissant des services de qualité.

5

(Pour amorcer le débat)

Pour amorcer le débat

Nous vous proposons ici une série de questions en lien avec les différentes thématiques abordées dans cette étude. Elles sont là pour ouvrir le débat avec vos travailleurs, vos usagers, vos partenaires ou toutes autres personnes, sur les enjeux et défis des services de proximité à finalité sociale. Elles ne sont bien entendu pas exhaustives et peuvent être adaptées en fonction de la réalité de chaque organisation. L'équipe de SAW-B est disponible pour vous accompagner dans la préparation et la réalisation de ces débats ou réflexions. N'hésitez pas à la contacter.

Les usagers

- Que fait mon entreprise pour identifier qui sont ses usagers et être à l'écoute de leurs besoins ? Avec quels outils ? (Enquête de satisfaction, permanence téléphonique, etc.)
- Mon entreprise pourrait-elle, sans mettre en danger sa rentabilité, permettre à plus de gens d'accéder financièrement aux services proposés ? Que mettre en place pour y parvenir (tarifs dégressifs, etc.) ?
- Comment travailler sur la lisibilité de l'offre de services de proximité sur le territoire (entité, commune, etc.) où est située mon entreprise ? Avec quels partenaires ?

Les travailleurs

- Quelles relations entre qualité du travail et qualité du service ?
- Quelles pistes pour travailler sur la motivation des travailleurs et l'image positive du métier exercé ?
- Quelles pistes imaginer pour diminuer la pénibilité de certains métiers ?
- Quelles solutions pourraient-elles être mises en place pour améliorer l'accès à la formation et l'accompagnement des travailleurs ?

- Participation des travailleurs : réalité ou douce utopie ? Quels mécanismes existent-ils déjà ? Comment les améliorer ? Quel type de formations et d'informations fournir pour une participation efficace des travailleurs ?
- Bénévolat : une solution ? Comment gérer alors les éventuelles tensions entre bénévoles et salariés ?

La structure et son financement

- Quel équilibre trouver entre, d'une part, l'envie de vouloir répondre à de nouveaux besoins et, d'autre part, le besoin de se centrer sur quelques missions pour pouvoir les exercer au mieux avec le financement et les forces humaines dont l'entreprise dispose ?

La libéralisation des services

- L'Europe : un « monstre » peu compréhensible mais dont les décisions ont des impacts importants sur notre vie quotidienne. Quelles pistes, comme travailleurs et comme entreprise, pour faire entendre notre voix ?
- Développement économique et développement social : ami ou ennemi ? L'objectif de la directive services – une économie européenne plus compétitive et dynamique – est-il compatible avec une politique de progrès social ? Quelle place pour les entreprises d'économie sociale dans cette tension ?
- La directive services : quels impacts probables sur mon entreprise et ma situation de travailleur ?

Et demain...

En quelques années, les services de proximité à finalité sociale ont connu en Belgique des modifications importantes, que ce soit en terme de financement (titres-services, reconnaissances IDESS, etc.), de structures, de clients, d'activités, etc. Si certains changements ont été synonymes d'avancées pour les entreprises d'économie sociale actives dans ce secteur, une série de chantiers subsiste : qualité de l'emploi, qualité des services, liens entre « action sociale » et « économie sociale », libéralisation des services, subventionnement structurel de certains services de proximité, etc.

La qualité de l'emploi - que ce soit dans les structures agréées en titres-services ou non - est le premier enjeu majeur qui devrait être traité. Cela implique, d'une part, de travailler sur une harmonisation des conditions de travail au sein des différentes commissions paritaires dans lesquelles s'inscrivent les structures et, d'autre part, de négocier avec les pouvoirs publics un financement adéquat. Ce dernier devrait permettre de couvrir une indexation des salaires, l'accès à des formations techniques et sociales, une relation avec la clientèle adéquate (permanence téléphonique, temps de rencontre pour bien expliquer le service et ses limites, etc.), un encadrement pour l'équipe et pour la clientèle, des réunions d'équipe régulières, etc. Identifier des paramètres de qualité du travail et du service à la clientèle pour une série de services de proximité serait donc une première étape nécessaire. L'étude que réalise actuellement le Centre d'économie sociale et le CERISIS sur les différents prestataires en titres-services, devrait pouvoir éclairer en partie cette question.

La qualité du service et son lien avec la qualité de l'emploi devront également être abordées. Il est nécessaire de partir du point de vue des usagers pour répondre à cette question. Ceux-ci cherchent, dans la majorité des cas, une offre lisible des services disponibles (distinction claire entre les différents services, lisibilité des prix, etc.), un nombre restreint d'interlocuteurs pour pouvoir établir une réelle relation de confiance avec ces quelques personnes, des prestataires compétents et donc formés, la possibilité de faire appel facilement à plusieurs services en même temps ou l'un après l'autre avec un suivi entre les différents prestataires, etc. Il y a, là encore, beaucoup de travail à

réaliser, tant du côté des structures de services que des pouvoirs publics qui devront leur faciliter la tâche.

Un troisième chantier considérable devrait être celui des liens entre économie sociale et action sociale. Il s'agit là d'un débat plus large mais qui touche directement les services de proximité à finalité sociale. Les initiatives d' « économie sociale » menées par les CPAS sont en effet largement centrées sur le secteur des services de proximité. Quelle est la place des CPAS dans l'économie sociale ? Comment articuler pour un même usager les services prestés par un CPAS et par une entreprise d'économie sociale ? Comment financer le rôle d'« action sociale » qui est régulièrement demandé aux aides ménagères ? Est-ce vraiment à elles de le remplir ? Les liens sont donc de plus en plus ténus entre ces deux pôles que sont « l'action sociale » et « l'économie sociale », que ce soit en terme de contenu des services, de clientèle ou des objectifs poursuivis. Il n'y a pour l'instant aucun positionnement clair sur cette question dans le chef des fédérations d'économie sociale. Un travail en interne devrait dès lors être entrepris, de même qu'un débat avec le politique. Clarifier avec ce dernier la frontière entre « économie sociale » et « action sociale » devrait en effet contribuer à distinguer les financements attribués à chacun des secteurs. Pour l'instant, nous assistons à un transfert de plus en plus marqué des budgets du champ de l'économie sociale vers celui de l'action sociale que les différents niveaux de pouvoirs peinent à financer.

La libéralisation des services et le lien entre l'économie sociale et les entreprises classiques est également une question qui ne pourra pas être contournée. D'ici la fin de l'année 2009, les pouvoirs publics termineront la transposition de la directive services européenne dans leur propre législation. La qualification des entreprises d'économie sociale, la question du mandatement ou encore de l'accès au marché public devront faire l'objet de débat et de lobbying de la part de notre secteur. Cela demandera tant une réflexion en interne que des négociations avec les pouvoirs publics et les représentants des entreprises de services à but lucratif.

Nous ne pourrions conclure cette étude sans rappeler que l'ensemble des agréments et dispositifs qui ont été développés ces dernières années pour soutenir

les services de proximité ont laissé de côté une série de structures qui peinent à survivre. Ces entreprises répondent pourtant à de réels besoins de société : transport de personne, halte garderie, ramassage de déchets verts, etc. Plusieurs de ces services ont déjà dû arrêter leurs activités ou sont en sursis. Un soutien structurel devrait donc, de manière relativement urgente, être mis en place afin d'assurer la survie de ces services mais également leur essaimage.

Par ailleurs, les services de proximité à finalité sociale ne font que commencer à répondre aux besoins des citoyens. Certains secteurs sont clairement en pénurie, comme celui de l'accueil de la petite enfance, d'autres sont encore en friche mais les besoins y semblent importants. L'économie sociale, par ses finalités et ses modes de gestion, peut apporter une réponse pertinente à ces situations en créant de l'emploi et des services de qualité. Créer, par exemple, des maisons de repos en coopérative, où la personne âgée est considérée comme partie prenante et acteur du projet et à des prix abordables, sera, demain sans doute, une nécessité. Les secteurs du transport, des réductions d'énergie, des déchets verts, des crèches et halte-garderie offrent également des possibilités très importantes en terme de création d'activités de services. Si le nouveau décret wallon relatif au soutien de l'économie sociale envisage des appels à projets pour soutenir ce type d'initiatives innovantes, il sera nécessaire de réfléchir à développer des moyens structurels pour leur permettre de se maintenir.

Enfin, tout au long de l'étude, la transversalité des questions et compétences auxquelles touche l'économie sociale, et particulièrement des services de proximité à finalité sociale, a été mise en évidence. Il nous semble dès lors primordial qu'un chantier interministériel puisse être mis en place pour avancer sur l'ensemble des points que nous venons d'aborder. Les services de proximité répondent à de réels besoins de société et créent des milliers d'emplois. Ils doivent en ce sens faire l'objet d'une attention toute particulière de la part de tous les niveaux de pouvoirs, du local au fédéral. SAW-B ne manquera pas d'y être attentive.

Voici donc quelques grands débats que SAW-B souhaite mener demain avec vous, l'ensemble des acteurs de terrain et des fédérations qui les rassemblent. Cette étude représente une première étape qui devrait permettre de baliser en partie le terrain et d'alimenter les débats futurs.

(Notes)

« Les services de proximité à finalité sociale ». Ce terme regroupe une série d'activités diverses menées par des structures d'économie sociale : aide ménagères, halte garderie, accueil des personnes âgées, transport social, petit bricolage et jardinage, épicerie sociale, aides familiales, etc. Ces services répondent à des besoins non rencontrés et permettent de créer de nombreux emplois, particulièrement pour des personnes peu qualifiées. Ces dernières années, ce secteur a connu des changements importants : arrivée de titres-services, nouveaux agréments, nouvelles activités, etc.

Cette étude propose de revenir d'abord sur l'histoire et l'actualité de ses services : dans quel contexte sont-ils apparus et que recouvrent-ils aujourd'hui en terme de structures et d'activités ? Elle analyse ensuite les services sous trois angles : celui de leurs usagers, celui de leurs travailleurs et celui de leurs financements. Enfin, cet ouvrage aborde les enjeux européens liés aux services de proximité à finalité sociale et notamment les conséquences du processus de libéralisation des services déjà en cours.

(Les dossiers de l'**économie sociale**)